



Bryssel, 24. kesäkuuta 2020
(OR. en)

9062/20

LIMITE

JUR 288	AGRISTR 49
ECOFIN 538	COMPET 290
FIN 404	RECH 240
UEM 230	ENER 215
EF 122	TRANS 279
FSTR 120	ENV 375
FC 51	EDUC 259
REGIO 157	TELECOM 99
CADREFIN 133	IA 35
RESPR 23	ACP 58
POLGEN 84	RELEX 475
CODEC 552	ASIM 41
DEVGEN 84	MAMA 78
SUSTDEV 77	COEST 126
SOC 418	COAFR 172
SAN 213	EMPL 329
PECHE 160	CLIMA 125
JAI 524	COHAFA 33
AGRI 190	PROCIV 43
AGRIFIN 52	PHARM 24
AGRILEG 71	MI 199
AGRIORG 46	

OIKEUDELLISEN YKSIKÖN KANNANOTTO¹

Asia:	Next Generation EU -elpymisvälinettä koskevat ehdotukset
	– Paketin yhteensopivuus SEUT 310 artiklan mukaisten unionin talousarvion tasapainon ja kurinalaisuuden periaatteiden kanssa – Paketin yhteensopivuus SEUT 311 artiklan mukaisen omien varojen järjestelmän eheyden kanssa – SEUT 122 artiklan soveltuvuus elpymisvälinettä koskevan ehdotuksen oikeusperustaksi – Paketin yhteensopivuus SEUT 125 artiklan 1 kohdan kanssa (veloista vastaamista koskeva kieltä (no bail-out clause))

¹ Tämä asiakirja sisältää oikeudellisen lausunnon, joka kuuluu Euroopan parlamentin, neuvoston ja komission asiakirjojen saamisesta yleisön tutustuttavaksi 30 päivänä toukokuuta 2001 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 1049/2001 4 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun suojan piiriin ja jota Euroopan unionin neuvosto ei ole julkistanut yleisölle. Neuvosto pidättää itselleen mahdollisuuden käyttää kaikkia laillisia oikeuksiaan, jos lausunto julkaistaan luvatta.

SISÄLLYS

I	<u>JOHDANTO</u>	4
II	<u>NEUVOSTON OIKEUDELLISEN YKSIKÖN HAVAINNOT</u>	6
A	NGEU-VÄLINEEN YHTEENSOPIVUUS UNIONIN TALOUSARVION TASAPAINON JA KURINALAISUUDEN PERIAATTEIDEN KANSSA (SEUT 310 ARTIKLA) JA OMIEN VAROJEN JÄRJESTELMÄN EHEYDEN KANSSA (SEUT 311 ARTIKLA)	6
1.	<u>Alustavat huomautukset</u>	6
2.	<u>Onko "lainanotto menojen kattamiseksi" yhteensopivaa SEUT 310 artiklan mukaisten unionin talousarvion tasapainon ja talousarvion kurinalaisuuden periaatteiden kanssa?</u>	7
	a) <u>Oikeudellinen kehys</u>	7
	b) <u>Oikeudellinen analyysi</u>	8
	i) Vaikuttaako NGEU-välineen mukainen "lainanotto menojen kattamiseksi" talousarvion tasapainoon?	14
	ii) Onko NGEU-välineen mukainen "lainanotto menojen kattamiseksi" talousarvion kannalta neutraalia eli tasapainotetaanko se asianmukaisesti omaisuuserällä? 16	
	c) <u>Alustavat päätelmät</u>	21
3.	<u>Onko ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen laajamittainen käyttö unionin omien varojen järjestelmän eheyden ja talousarviota koskevien perusperiaatteiden mukaista?</u>	21
	a) <u>Oikeudellinen kehys</u>	21
	b) <u>Oikeudellinen analyysi</u>	23
	c) <u>Alustavat päätelmät</u>	29
4.	<u>Onko SEUT 311 artikla asianmukainen oikeusperusta NGEU-välineeseen liittyvien osatekijöiden ja erityisesti varojen lainaamiseen liittyvien osatekijöiden vahvistamiselle?</u>	29
	a) <u>Oikeudellinen kehys</u>	30
	b) <u>Oikeudellinen analyysi</u>	31
	i) Alustavat huomautukset	31
	ii) Omat varat -päättöehdotuksessa vahvistettujen lainan takaisinmaksua koskevien toimenpiteiden sisältö ja tavoite	33
	<i>Lainanottovaltuuden sisällyttäminen omat varat -päättöehdotukseen</i>	36
	<i>Käteisvarojen hoitotoimenpiteiden sisällyttäminen omat varat -päättöehdotukseen</i> (6 artiklan 4 kohta)	39
	c) <u>Alustavat päätelmät</u>	40

5.	<u>Voisiko omat varat -päättösehdotuksen 6 artiklan 4 kohta nykyisessä muodossaan, jossa vahvistetaan säännöt, joita sovelletaan lainan maksulaiminlyönteihin tai talousarvion määrärahojen riittämättömyyteen, aiheuttaa omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen perusteella jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuuden?</u>	41
	a) <u>Oikeudellinen kehys</u>	41
	b) <u>Oikeudellinen analyysi</u>	43
	c) <u>Alustavat päätelmät</u>	46
B	ELPYMISVÄLINETTÄ VARTEN VALITUN OIKEUSPERUSTAN (SEUT 122 ARTIKLA) ASIANMUKAISUUS	46
1.	<u>Alustavat huomautukset</u>	46
2.	<u>Oikeudellinen kehys</u>	47
3.	<u>Oikeudellinen analyysi</u>	47
	a) <u>Elpymisvälineen tarkastelu</u>	50
	i) Elpymisvälineen tavoitteet	50
	ii) Elpymisvälineen sisältö	50
	<i>Toimenpiteiden poikkeuksellisuus</i>	51
	<i>Toimenpiteiden väliaikaisuus</i>	55
	<i>Toimenpiteiden taloudellinen luonne</i>	56
	b) <u>Varoja saavien alakohtaisten säädösten tarkastelu</u>	57
	i) Alustavat huomautukset	57
	ii) Elpymis- ja palautumistukivälineen perustamista koskeva ehdotus	58
	iii) Oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa koskeva ehdotus	60
	iv) EU4Health, Horisontti 2020 ja rescEU -ehdotukset	61
4.	<u>Alustavat päätelmät</u>	62
C	NGEU-VÄLINEEN YHTEENSOPIVUUS SEUT 125 ARTIKLAN 1 KOHDAN KANSSA (VELOISTA VASTAAMISTA KOSKEVA KIELTO (NO BAIL-OUT CLAUSE))	63
1.	<u>Oikeudellinen kehys</u>	63
2.	<u>Oikeudellinen analyysi</u>	63
3.	<u>Alustavat päätelmät</u>	65
III	<u>YLEISET PÄÄTELMÄT</u>	66

I JOHDANTO

1. Komissio esitti 28. toukokuuta 2020 ehdotuspaketin "Next Generation EU -elpymisväline", jäljempänä 'NGEU-väline'. Ehdotusten tarkoituksena on puuttua covid-19-kriisistä aiheutuneisiin EU:n ja sen jäsenvaltioiden elpymistarpeisiin. NGEU-välineen tarkoituksena on unionin yleisen monivuotisen rahoituskehysten, jäljempänä 'rahoituskehys', väliaikainen vahvistaminen, mihin osoitetaan 750 miljardin euron kokonaismäärä. Kyseinen määrä rahoitetaan siten, että unioni ottaa lainaksi varoja markkinoilta. Tällaisesta lainanotosta saatavat tulot käytettäisiin menoihin (500 miljardia euroa) ja lainoihin (250 miljardia euroa).
2. Paketti koostuu kolmenlaisista ehdotuksista: i) ne joilla otetaan käyttöön uusia välineitä (erityisesti EU:n elpymisväline ja elpymis- ja palautumistukiväline), ii) ne joilla muutetaan useita vuoden 2018 rahoituskehysten yhteydessä esitettyjä ehdotuksia (erityisesti muutettu ehdotus omia varoja koskevaksi päätökseksi) ja iii) ne joilla muutetaan voimassa olevaa lainsäädäntöä (vähävaraisimmille suunnatun eurooppalaisen avun rahasto FEAD, unionin pelastuspalvelumekanismi, Euroopan kestävän kehityksen rahasto EKKR, humanitaarisen avun väline ja voimassa oleva rahoituskehysasetus).
3. NGEU-välineen rakenne perustuu kolmeen pilariin, jotka ovat
 - ensinnäkin muutettu ehdotus omia varoja koskevaksi päätökseksi (jäljempänä 'omat varat -päätosehdotus')² jossa säädetään poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta omien varojen enimmäismäärien kasvattamisesta 0,6 prosentilla EU:n bruttokansantulosta. Omien varojen enimmäismääriä kasvatetaan yksinomaan unionin lainanottoiminnasta aiheutuvien velkojen kattamiseksi (omat varat -päätosehdotuksen 3 c artikla). Ehdotuksessa komissiolle annetaan valtuudet ottaa unionin puolesta pääomamarkkinoilta lainaksi varoja ja säädetään unionin velan kokonaismäärästä ja sen takaisinmaksua koskevista keskeisistä seikoista (3 b artiklan 3 kohta);

² Komission muutettu ehdotus neuvoston päätökseksi Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (COM(2020)445 final), asiakirja ST 8140/20 INIT.

- toiseksi ehdotus EU:n elpymisvälineeksi (jäljempänä 'elpymisväline')³, joka perustuu SEUT 122 artiklaan ja jossa määritetään elpymistoimenpiteet (elpymisvälineen 2 artikla), kohdennetaan lainaksi otetut varat niitä varten unionin eri ohjelmiin (3 artikla) ja määritetään lainaksi otetuista varoista menoihin kohdennettava osuus (500 miljardia euroa) ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi varainhoitoasetuksen 21 artiklan 5 kohdan soveltamiseksi (elpymisvälineen 4 artiklan 1 kohta);
 - kolmanneksi unionin eri ohjelmat, joihin varoja myönnetään ja joissa asetetaan säännöt niiden toteuttamiselle, mukaan lukien ohjelmasuunnittelu, tukikelpoisuus ja jakoperusteet.
4. Useiden neuvoston valmistelutyöryhmien (monivuotisen rahoituskehiksen 2021–2027 ad hoc -työryhmä, finanssineuvosten työryhmä ja rakennetoimityöryhmä) sekä pysyvien edustajien komitean kokousten aikana otettiin esille seuraavat kysymykset NGEU-välineen laillisuudesta:
- A NGEU-välineen yhteensopivuus talousarvion tasapainon ja kurinalaisuuden periaatteiden kanssa (SEUT 310 artikla) ja omien varojen järjestelmän eheyden kanssa (SEUT 311 artikla)
 - B Elpymisvälinettä varten valitun oikeusperustan eli SEUT 122 artiklan asianmukaisuus
 - C NGEU-välineen yhteensopivuus SEUT 125 artiklan 1 kohdan kanssa (veloista vastaamista koskeva kielto (no bail-out clause))
5. Neuvoston oikeudellinen yksikkö tarkastelee kutakin edellä mainittua kysymystä. Analyysin asianmukaista jäsentelyä varten kysymykset jaetaan tarvittaessa alakysymyksiksi. Koska NGEU-välineen yleistä oikeudellista rakennetta koskevat kysymykset ovat luonteeltaan horisontaalisia, neuvoston oikeudellinen yksikkö voi tarvittaessa tarkastella muita, teknisempiä kysymyksiä, jotka ovat kullekin ehdotukselle ominaisia, silloin kun ehdotuksista keskustellaan asiaankuuluvissa valmisteluelimissä.

³ Komission ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-pandemian jälkeisen elpymisen tukemiseksi (COM (2020) 441 final), asiakirja ST 8141/20 INIT.

6. Koska kaikki tarkastellut kysymykset ovat pitkiä ja monitahoisia, neuvoston oikeudellinen yksikkö käsittelee niitä kutakin niiden oman oikeustaustan ja analyysin valossa ja antaa kunkin kysymyksen osalta alustavat päätelmät kunkin analyysin lopussa. Kaikki alustavat päätelmät tiivistetään sitten lausunnon lopussa yleisiksi päätelmiksi.

II NEUVOSTON OIKEUDELLISEN YKSIKÖN HAVAINNOT

A. NGEU-VÄLINEEN YHTEENSOPIVUUS UNIONIN TALOUSARVION TASAPAINON JA KURINALAISUUDEN PERIAATTEIDEN KANSSA (SEUT 310 ARTIKLA) JA OMIEN VAROJEN JÄRJESTELMÄN EHEYDEN KANSSA (SEUT 311 ARTIKLA)

1. Alustavat huomautukset

7. NGEU-välineen talousarviorakenne ja sen rahoitus ovat täysin uudenlaiset ja herättävät uusia ja arkaluonteisia talousarvioon liittyviä oikeudellisia kysymyksiä.
8. NGEU-välineen talousarviorakenteen oikeudellisessa arvioinnissa on otettava huomioon seuraavat tärkeimmät asiaankuuluvat seikat:
- NGEU-välineessä käytetään ennennäkemättömän suuri summa rahoitusta, joka saadaan ottamalla lainaa markkinoilta;
 - komissio ottaa lainan unionin puolesta omat varat -päättöehdotukseen sisältyvien valtuuksien perusteella;
 - suurin osa lainanotosta saatavista tuloista muodostaa ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot unionin talousarvioon;

- nämä tulot kohdennetaan SEUT 122 artiklaan perustuvalla asetuksella elpymisvälineeseen ja erinäisiin meno-ohjelmiin ja niitä käytetään ensisijaisesti menoihin, jotka liittyvät tukimuotoihin, joita ei makseta takaisin⁴, samalla kun suhteellisesti pienempi osuus lainanotolla saaduista tuloista käytetään lainojen myöntämiseen jäsenvaltioille.

9. Uusin elementti on lainanoton käyttö talousarviomenojen rahoittamiseen ("lainanotto menojen kattamiseksi") ja siihen liittyvä talousarviorakenne. Oikeudellista rakennetta olisi arvioitava erityisesti SEUT 310 ja 311 artiklaan nähden.

10. Tämä jakso jakautuu neljään osaan.

Ensimmäisessä osassa arvioidaan, noudattaako ehdotettu "lainanotto menojen kattamiseksi" talousarvion tasapainon ja talousarvion kurinalaisuuden periaatteita (2 osa jäljempänä).

Toisessa osassa arvioidaan, onko ehdotettu ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen laajamittainen käyttö yhteensopivaa unionin omien varojen järjestelmän eheyden ja muiden perustavien talousarvioperiaatteiden kanssa (3 osa jäljempänä). Kolmannessa osassa keskitytään lainaksi otettujen varojen käytön oikeusperustaan, SEUT 311 artiklaan perustuvan omat varat -päättösehdotuksen ja SEUT 122 artiklaan perustuvan elpymisvälineen väliseen vuorovaikutukseen sekä niiden kummankin rooliin rakenteessa (4 osa jäljempänä). Lopuksi neljännessä osassa tarkastellaan, voisiko omat varat -päättösehdotus aiheuttaa jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuuden (5 osa jäljempänä).

2. **Onko "lainanotto menojen kattamiseksi" yhteensopivaa SEUT 310 artiklan mukaisten unionin talousarvion tasapainon ja talousarvion kurinalaisuuden periaatteiden kanssa?**

a) **Oikeudellinen kehys**

11. Talousarvion tasapainon ja talousarvion kurinalaisuuden periaatteilla on molemmilla EU:n perussopimuksissa perustuslaillista merkitystä.

⁴ Tässä lausunnossa rahoitusta, joka myönnetään talousarviotakuiden rahoittamiseen, käsitellään menoina. Vaikka talousarviotakuut ovat takaisinmaksettavia tukimuotoja, tappioiden kattamiseen varattu rahoitus tapauksissa, joissa talousarviotakuuseen vedotaan, maksetaan tosiasiallisesti, mikä merkitsee näin ollen menoja unionin talousarvioon.

12. Talousarvion tasapainon periaatteesta määrätään SEUT 310 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa, joka kuuluu seuraavasti:

"Talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa." (alleviivaus lisätty)

13. Kun SEUT 310 artiklan 1 kohta koskee talousarvion vuotuista tasapainoa, SEUT 310 artiklan 4 kohta käsittelee talousarvion monivuotista kurinalaisuutta:

"Talousarvion kurinalaisuuden turvaamiseksi unioni ei anna sellaisia säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se esitä vakuuksia sille, että näistä säädöksistä aiheutuvat menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla ja 312 artiklassa tarkoitettua monivuotista rahoituskehystä noudattaen." (alleviivaus lisätty)

14. On myös aiheellista mainita SEUT 323 artikla, jossa määrätään, että *"Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio huolehtivat siitä, että käytettävissä on varoja, joiden avulla unioni voi täyttää oikeudelliset velvoitteensa kolmansia osapuolia kohtaan"* (alleviivaus lisätty).

15. Lopuksi varainhoitoasetuksen⁵ 17 artiklan 1 kohdassa toistetaan talousarvion tasapainon periaate: *"Tulojen ja maksumäärärahojen on oltava tasapainossa."* Tähän periaatteeseen olennaisesti liittyvä varainhoitoasetuksen 17 artiklan 2 kohta kuuluu seuraavasti: *"Unioni (...) ei(...) saa ottaa lainaa talousarvion puitteissa."* (alleviivaus lisätty)

b) Oikeudellinen analyysi

16. Kuten edellä on selitetty, komission ehdottama rakenne, jolla vastataan covid-19-pandemian aiheuttamasta poikkeuksellisesta tilanteesta johtuviin elvytystarpeisiin, merkitsee sitä, että unionin menot rahoitettaisiin tulevilla tuloilla.

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2018/1046, annettu 18 päivänä heinäkuuta 2018, unionin yleiseen talousarvioon sovellettavista varainhoitosäännöistä, asetusten (EU) N:o 1296/2013, (EU) N:o 1301/2013, (EU) N:o 1303/2013, (EU) N:o 1304/2013, (EU) N:o 1309/2013, (EU) N:o 1316/2013, (EU) N:o 223/2014, (EU) N:o 283/2014 ja päätöksen N:o 541/2014/EU muuttamisesta sekä asetuksen (EU, Euratom) N:o 966/2012 kumoamisesta (EUVL L 193, 30.7.2018, s. 1).

17. Ehdotuksen mukaan unioni voi ottaa pääomamarkkinoilta lainaa enintään 750 miljardia euroa (vuoden 2018 hintoina), josta 500 miljardia euroa on varattu unionin menoihin ("lainanotto menojen kattamiseksi") ja 250 miljardia euroa lainoihin (omat varat -päättöehdotuksen 3 b artiklan 1 kohta). Komissiolle annettaisiin valtuudet laskea liikkeeseen unionin puolesta velkaa, joka maksetaan takaisin sen erääntyessä.
18. Lainanotosta saatavat tulot, jotka käytetään unionin ohjelmien kautta toteutettaviin menoihin, ohjattaisiin kyseisiin ohjelmiin varainhoitoasetuksen 21 artiklan 5 kohdassa tarkoitettuina ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina (SEUT 311 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuina niin sanottuina "muina tuloina"), kun taas vastaavan velan takaisinmaksu sen erääntyessä katettaisiin unionin omista varoista. Takaisinmaksu taattaisiin omat varat -päättöehdotuksessa (sen 3 c artiklassa) säädetyllä tähän erikseen varatulla osiolla. Tämä osio muodostuisi omien varojen enimmäismäärien erityisestä, ylimääräisestä ja väliaikaisesta korottamisesta 0,6 prosentilla EU:n bruttokansantulosta, ja sitä voidaan käyttää ainoastaan kattamaan kaikki ne unionin velat, jotka johtuvat covid-19-kriisin jälkeisen elpymisen rahoittamiseksi toteutetusta unionin lainanottoimminnasta.
19. Uusi rakenne, jossa unioni laskee liikkeeseen velkaa sellaisten menomuotojen rahoittamiseksi, joita ei makseta takaisin, herättää kysymyksen siitä, noudatetaanko SEUT 310 artiklassa vahvistettua talousarvion tasapainon periaatetta, jonka mukaan "*talousarvioon otettujen tulojen ja menojen on oltava tasapainossa*".
20. Tämä periaate liittyy suoraan unionin omien varojen järjestelmään, jonka mukaan jäsenvaltiot osoittavat omia varoja unionille varmistaakseen unionin vuotuisen talousarvion rahoituksen (ks. voimassa olevan omia varoja koskevan päätöksen⁶ 1 artikla). Tietyn vuoden varojen kokonaismäärä määritellään suhteessa kokonaistalousarviomenojen kattamiseen tarvittavaan määrään. Bruttokansantuloon perustuva maksuosuus toimii tasapainottavana varana, joka kattaa kaikkien muiden tulojen kokonaismäärän⁷ ja vuotuisessa talousarviomenettelyssä hyväksyttyjen menojen välisen eron (ks. voimassa olevan omia varoja koskevan päätöksen 2 artiklan 1 kohdan c alakohta).

⁶ Neuvoston päätös 2014/335/EU, Euratom, annettu 26 päivänä toukokuuta 2014, Euroopan unionin omien varojen järjestelmästä (EUVL L 168, 7.6.2014, s. 105).

⁷ Toisin sanoen tulot muista omista varoista ja niin sanotuista "muista tuloista".

Talousarvion tasapainon periaate on tiukka, ja vuoden lopussa mahdollisesti syntyvä ylijäämä tai alijäämä on siirrettävä seuraavalle varainhoitovuodelle, jotta varmistetaan kunkin vuoden lopputuloksen tasapaino⁸. Tämän periaatteen budjettitekninen luonne ja sen yhteys omiin varoihin on vahvistettu asiaa koskevassa oikeuskäytännössä⁹.

21. Vaikka lainanotosta siitä saatavien tulojen jälleenlainausta varten (niin sanottu "back-to-back-laina") on tullut suhteellisen vakiintunut käytäntö, lainanottoa unionin menojen rahoittamiseksi samalla tavalla kuin valtio tekisi eli lainanottoa juoksevien kulujen tai toimintakulujen rahoittamiseksi ei ole pidetty talousarvion tasapainon periaatteen mukaisena¹⁰. Komissio selvensi tätä vuonna 2015 vastauksissaan parlamentin kysymyksiin: (...) *mitä tulee velvoitteeseen EU:n talousarvion tasapainottamisesta*, [SEUT 310 artiklan] *johdonmukainen tulkinta pitkällä aikavälillä on se, että EU:n talousarviota ei voida tasapainottaa laskemalla liikkeeseen julkista velkaa*¹¹.

⁸ Ks. voimassa olevan omia varoja koskevan päätöksen 7 artikla ja varainhoitoasetuksen 18 artikla. Varainhoitoasetuksen 18 artiklassa säädetään seuraavaa: "*Varainhoitovuoden ylijäämä otetaan seuraavan varainhoitovuoden talousarvioon tulona ja alijäämä maksumäärärahana.*"

⁹ Tuomio 31.3.1992, *neuvosto v. Euroopan parlamentti*, C-284/90, ECLI:EU:C:1992:154, 29 ja 31 kohta.

¹⁰ Jäsenvaltiot sopivat kuitenkin vuonna 1984 hallitustenvälisen poliittisen sopimuksen perusteella maksavansa takaisinmaksettavia ennakkomaksuja talousarvion rahoitusvajeen kattamiseksi. Tällaiset ennakkomaksut talousarvion alijäämän rahoittamiseksi olivat todellisuudessa jäsenvaltioiden unionille myöntämiä lainoja.

¹¹ Ks. kysymykset E-001662/2015 ja E-005201/2015, joissa tiedustellaan unionin mahdollisuutta laskea liikkeeseen julkista velkaa investointiohjelman rahoittamiseksi. Komission jäsen vastasi seuraavasti: *Perussopimuksessa vahvistetaan EU:n tasapainoisen talousarvion periaate. Sen vuoksi tulojen ja menojen välistä vajetta ei ole mahdollista täyttää laskemalla liikkeeseen julkista velkaa. Investointiohjelmalla ei näin ollen voida rahoittaa EU:n talousarviomenoja laskemalla liikkeeseen julkista velkaa. Kun komission jäsentä pyydettiin selittämään asiaa tarkemmin, hän lisäsi seuraavaa: Itse asiassa SEUT 310 artiklassa ei kielletä EU:n julkisen velan liikkeeseenlaskua. Tämä koskee esimerkiksi jäsenvaltioille tai kolmansille maille annettavaan rahoitusapuun tarvittavien varojen keräämistä back-to-back-lainoilla. Nämä lainanotto- ja lainanantotoimet ovat talousarvion kannalta neutraaleja, koska maksua ei pyydetä ja uusi velka korvataan täysin omaisuuserällä; jos lainanottajan maksuviivästys tai maksulaiminlyönti on korvattava EU:n talousarviosta, käytetään unionin omia varoja. Kuitenkin mitä tulee velvoitteeseen EU:n talousarvion tasapainottamisesta, kyseisen artiklan johdonmukainen tulkinta pitkällä aikavälillä on se, että EU:n talousarviota ei voida tasapainottaa laskemalla liikkeeseen julkista velkaa.* (alleviivaus lisätty)

22. Unioni ei saa hyväksyä talousarviota, joka on alijäämäinen, eikä unionin talousarviossa näin ollen saa olla toimintamenojen vajetta¹².
23. Perussopimuksessa edellytetään kuitenkin, että ainoastaan (vuotuisen) talousarvion on oltava tasapainossa. Siinä ei, toisin kuin varainhoitoasetuksen 17 artiklan 2 kohdassa¹³, nimenomaisesti kielletä (tai sallita¹⁴) rahoitusta lainanoton keinoin. Itse asiassa, ja kuten edellä on todettu, SEUT 310 artikla ja varainhoitoasetuksen 17 artiklan 2 kohta eivät ole estäneet unionia turvautumasta lainoihin siltä osin kuin ne ovat neutraaleja toimia, jotka eivät ole omiaan horjuttamaan talousarvion tasapainoa, ja siltä osin kuin on annettu riittävät takuut syntyneiden velkojen kattamiseksi. Seuraavat tapaukset on syytä mainita:

-
- ¹² Ks. myös varainhoitoasetuksen vuoden 2002 version johdanto-osan 9 kappaletta, jonka mukaan *"Tasapainoperiaate on keskeinen budjettisääntö. Tässä yhteydessä on korostettava, että lainanottoon turvautuminen ei ole sopusoinnussa yhteisön omia varoja koskevan järjestelmän kanssa. Tasapainon periaate ei kuitenkaan estä unionin yleisessä talousarviossa taattujen lainanotto- ja lainanantotoimenpiteiden toteuttamista."* (Neuvoston asetus N:o 1605/2002, tehty 25 päivänä kesäkuuta 2002, Euroopan yhteisöjen yleiseen talousarvioon sovellettavasta varainhoitoasetuksesta (EUVL L 248, 16.9.2002, s. 1)).
- ¹³ Varainhoitoasetuksen 17 artiklan 2 kohdan aiempi sanamuoto oli suurempi kieltäessään EU:ta ottamasta lainoja: Vuoden 2002 varainhoitoasetuksen 14 artiklan 2 kohdassa säädettiin selväsanaisesti, että *"(...) yhteisö (...) ei(...) saa ottaa lainaa"*, kun taas voimassa olevassa 17 artiklan 2 kohdan sanamuodossa, joka otettiin käyttöön vuonna 2012, säädetään, että *"unioni (...) ei(...) saa ottaa lainaa talousarvion puitteissa"* (alleviivaus lisätty), mikä sisältää käytännön, joka koskee talousarvion ulkopuolisia toimia, joista katsotaan täten, että ne eivät ole *"talousarvion puitteissa"*.
- ¹⁴ Vaikka SEUT-sopimuksessa itsessään ei määrätä lainanotosta eikä lainoista, Euratomin perustamissopimuksessa sitä vastoin nimenomaisesti annetaan yhteisölle mahdollisuus turvautua lainoihin, mutta ainoastaan *"tutkimuksen tai investointien rahoitukseen"* (Euratomin perustamissopimuksen 172 artiklan 4 kohta). Myös Euroopan hiili- ja teräsyhteisön perustamissopimuksen mukaan yhteisö voi ottaa lainaa varojen saamiseksi, mutta ainoastaan lainojen myöntämistä varten (EHTY:n perustamissopimuksen 51 artikla).

- a) back-to-back-lainaus, jossa komissio valtuutetaan perussäädöksessä ottamaan lainoja unionin puolesta tarkoituksena jällelainausta jäsenvaltioille tai kolmansille maille (rahoitusapuna)¹⁵, kuten Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin (ERVM)¹⁶, maksutasejärjestelyn¹⁷, makrotaloudellisen rahoitusavun¹⁸ ja hiljattain SURE-tukivälineen¹⁹ kautta. Tällaisissa tapauksissa lainat synnyttävät niin sanottuja ehdollisia velkoja²⁰ eli velkoja, jotka toteutuvat vain, jos lainan takaisinmaksu laiminlyödään.
- b) Varainhoitoasetuksen 266 artiklan 6 kohdan mukaan kiinteistöhankintahankkeet voidaan rahoittaa lainalla, jonka Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat hyväksyneet. Vaikka tällä esimerkillä on paljon vähäisempi taloudellinen vaikutus, se on mielenkiintoinen, koska kyse on omaisuuserän hankintaan liittyvien menojen rahoittamisesta (ei rahan jällelainaamisesta) lainanotolla. Toisin kuin back-to-back-lainaustilanteessa, unionin velka ei ole pelkästään ehdollinen vaan varma.

¹⁵ Mahdollisuudesta myöntää rahoitusapua säädetään nyt suoraan varainhoitoasetuksen X osastossa, jota sovelletaan vuoden 2020 jälkeisestä monivuotisesta rahoituskehiksestä alkaen, ks. erityisesti varainhoitoasetuksen 220 artikla.

¹⁶ Neuvoston asetus (EU) N:o 407/2010, annettu 11 päivänä toukokuuta 2010, Euroopan rahoituksenvakautusmekanismin perustamisesta (EUVL L 118, 12.5.2010, s. 1).

¹⁷ Neuvoston asetus (EY) N:o 332/2002, annettu 18 päivänä helmikuuta 2002, järjestelystä keskipitkän ajan rahoitustuen myöntämiseksi jäsenvaltioiden maksutaseille (EYVL L 53, 23.2.2002, s. 1).

¹⁸ Hyväksytty SEUT 212 artiklan mukaisesti (ks. esimerkiksi Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2020/33, annettu 15 päivänä tammikuuta 2020, makrotaloudellisen lisärahoitusavun myöntämisestä Jordanian hašemiittiselle kuningaskunnalle (EUVL L 14, 17.1.2020, s. 1)).

¹⁹ Neuvoston asetus (EU) 2020/672, annettu 19 päivänä toukokuuta 2020, eurooppalaisen hätätilasta aiheutuvien työttömyysriskien lieventämisen tilapäisen tukivälineen (SURE) perustamisesta covid-19:n leviämisen seurauksena (EUVL L 159, 20.5.2020, s. 1).

²⁰ Varainhoitoasetuksen 2 artiklan 15 kohdassa määritellään "ehdollinen velka" seuraavasti: *"'ehdollisella velalla' tarkoitetaan mahdollista taloudellista velvoitetta, joka voisi aiheutua riippuen jonkin tulevan tapahtuman lopputuloksesta"*.

24. Molemmissa edellä mainituissa tapauksissa lainat tai lainanotto ovat neutraaleja talousarvion ulkopuolisia toimia. Back-to-back-lainauksen ollessa kyseessä lainanotolla saatuja tuloja ei kirjata talousarvion tuloiksi eikä jälleenlainauksesta aiheutuvia menoja kirjata menoiksi, koska molemmat tasapainottavat toisensa täysin. Jos kyseessä on kiinteistöhankinta, lainan tai lainanoton määrää ei kirjata talousarvioon tuloina eikä rakennuksen hintaa kirjata kokonaisuudessaan menoina, koska velka tasapainotetaan rakennuksen arvolla.
25. Tästä seuraa, että molemmissa edellä mainituissa tapauksissa lainanotosta johtuva velka tasapainotetaan omaisuuserällä, mikä oikeuttaa sen, että sitä kohdellaan talousarvion ulkopuolella, eli saamisena rahoitusavun saajalta tai, jos kyseessä on kiinteistöhankintahanke, rakennuksen arvona²¹. Vuotuinen talousarvio sisältää ainoastaan kohdat, joissa otetaan huomioon maksulaiminlyönnit (back-to-back-lainauksen tapauksessa) ja vuotuiset lainaerät (kiinteistöhankintojen tapauksessa), mutta nämä korvataan täysin talousarvion tuloilla, koska unionin on maksettava velkansa.
26. Edellä mainittujen lainanotto toimien talousarvion ulkopuolinen kohtelu merkitsee, että talousarvion tasapainoon ei kohdistu vaikutuksia.
27. Back-to-back-lainat eivät ole ainoa tapaus, jossa unioni toteuttaa toimia, joista voi aiheutua huomattavia velkoja. Unioni voi myös antaa talousarviotakuuta²². Tällaiset takuut voivat aiheuttaa ehdollisen velan, joka voi ylittää rahoitusvarat, jotka on varattu kattamaan unionin vastuu ("rahoitus", ks. varainhoitoasetuksen 210 artiklan 2 kohta).

²¹ Kun säännös lainanotosta kiinteistöjen hankintaa varten otettiin käyttöön vuonna 2012, komissio antoi seuraavan lausuman: "*Komissio korostaa, että lainojen käyttäminen kiinteistöjen hankintaan ei ole varainhoitoasetuksen 17 artiklassa tarkoitetun tasapainoperiaatteen vastaista. Varojen lainaamisessa on kyse talousarvion ulkopuolisesta toiminnasta. Lainan määrää ei oteta tulona talousarvioon, ja kiinteistön koko hintaa ei oteta menona talousarvioon. Menoina kirjataan ainoastaan pankille maksettavat vuotuiset erät vuotuista hallinnollista talousarviota (tulot) vastaavasti. Kirjanpidon kannalta lainalla ei rahoiteta talousarvion menoja vaan omaisuuden hankintaa. Lainaa (velkaa) kompensoi kiinteistön (omaisuuden) arvo. Sen vuoksi kiinteistöjen hankintalainat eivät kerrytä alijäämää.*"

²² Varainhoitoasetuksen 2 artiklan 9 kohta sisältää seuraavan määritelmän: "*'talousarviotakuulla' tarkoitetaan unionin antamaa oikeudellista sitoumusta tukea toimintaohjelmaa sisällyttämällä talousarvioon taloudellinen velvoite, johon voidaan vedota, mikäli määrätty tapahtuma toteutuu ohjelman täytäntöönpanon aikana, ja joka on voimassa tuetun ohjelman puitteissa tehtyjen sitoumusten voimassaoloajan päättymiseen asti*".

Talousarviotakuut ovat talousarvion toteuttamisväline ja siten unionin politiikkojen rahoitusväline (ks. varainhoitoasetuksen 62 artiklan 2 kohta). Ne ovat takaisinmaksettavia tukimuotoja, ja unionin vastuu tasapainotetaan näin ollen saamisilla lopullisilta saajilta, joiden toimille on myönnetty takuu.

28. Edellä esitetystä seuraa, että elpymisvälineen ne osat, joihin liittyy back-to-back-lainausta, eivät aiheuta uusia oikeudellisia ongelmia, koska lainanotosta johtuvat velat ovat neutraaleja, talousarvion ulkopuolisia toimia, jotka eivät kyseenalaista talousarvion tasapainon periaatteen noudattamista²³.
29. Lainanotosta saatavien tulojen käyttö toimintamenojen rahoittamiseen poikkeaa merkittävästi edellä mainituista lainanottotapauksista, erityisesti siltä osin, että se ei johtaisi ehdollisiin velkoihin vaan todellisiin menoihin, jotka unionin olisi maksettava velan maksamiseksi takaisin. Edellä mainittujen tapausten (back-to-back-lainaus, kiinteistöjen hankinta, takuut) perusteella on selvennettävä, onko NGEU-välineen mukainen "lainanotto menojen kattamiseksi" järjestetty siten, että i) se ei vaikuta talousarvion tasapainoon ja että ii) lainanotosta aiheutuva vastuu (velka) on talousarvion kannalta neutraali eli se tasapainotetaan asianmukaisesti omaisuuserällä.
- i) **Vaikuttaako NGEU-välineen mukainen "lainanotto menojen kattamiseksi" talousarvion tasapainoon?**
30. "Lainanotto menojen kattamiseksi" käsittää kaksi vaihetta: ensiksi unioni ottaa markkinoilta lainaa ja ohjaa näin saatavat tulot asiaankuuluviin meno-ohjelmiin ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina; toiseksi unioni maksaa rahat takaisin käyttämällä unionille osoitettuja omia varoja lainan erääntyessä.

²³ On huomattava, että NGEU-välineen mukaiseen back-to-back-lainaukseen ei liity samantyyppistä rahoitusapua jäsenvaltioille kuin ERVM:ssä.

31. Nimenomaan ensimmäistä vaihetta, jossa lainanotosta saatavat tulot käytetään menoihin, on arvioitava tarkemmin. Toinen vaihe, takaisinmaksu, sisällytetään kokonaisuudessaan omien varojen järjestelmään, ja se perustuu perinteisiin talousarviomekanismeihin. Takaisinmaksu ohjelmoidaan näin ollen rahoituskehyyksen enimmäismäärien puitteissa ja rahoitetaan omilla varoilla, jotka osoitetaan etukäteen edellä 18 kohdassa tarkoitettuun osioon.
32. Ensimmäisessä vaiheessa on selvitettävä, vääristyykö talousarvion tasapaino, kun lainanotolla saadut varat (tulot) käytetään menoihin, vaikka vastaavaa vastuuta (velkaa) ei oteta talousarvioon menoina.
33. Tässä yhteydessä muistutetaan, että SEUT 310 artiklassa edellytetään, että "*talousarvioon otettujen*" tulojen ja menojen on oltava tasapainossa, ja että varainhoitoasetuksen 17 artiklan 2 kohdassa kielletään lainat "*talousarvion puitteissa*" (alleviivaus lisätty). Koska rahat ohjataan elpymisvälineen nojalla eri ohjelmiin ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina, kuten elpymisvälineen 4 artiklan 1 kohdassa säädetään, ne eivät vaikuta talousarvioon otettujen tulojen ja menojen tasapainoon.
34. Tämä johtuu siitä, että ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja vastaavia määriä ei oteta talousarvioon eikä niistä päätetä vuotuisessa talousarviomenettelyssä. Varainhoitoasetuksen 7 artiklan 2 kohdan e alakohdan mukaisesti ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot ovat hyväksytyjä menoja ("määrärahoja"), mutta ne eivät sisälly varainhoitoasetuksen 7 artiklan 2 kohdan a alakohdan mukaisiin talousarvioon "otettuihin" määrärahoihin. Niiden on tarkoitus olla luonteeltaan täydentäviä ja tulla hyväksytyjen määrärahojen lisäksi²⁴. Talousarviossa on rakenne käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen esittämistä varten, mutta tämä ei edellytä määrien merkitsemistä asianomaisiin budjettikohtiin²⁵. Puhtaasti budjettitekniseltä kannalta katsottuna ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot eivät voi luonteensa vuoksi vaarantaa talousarvion tasapainoa.

²⁴ Varainhoitoasetuksen 22 artiklan mukaisesti käyttötarkoitukseensa sidotut tulot synnyttävät ilman eri toimenpiteitä vastaavat määrät maksusitoumus- ja maksumäärärahoja.

²⁵ Tulotaulukossa on p.m.-merkinnällä varustettu budjettikohta, johon tulot kirjataan, ja arvioitu määrä esitetään selvitysosissa, mutta määrää ei merkitä hyväksytyn talousarvion budjettikohtiin. Menopuolella talousarvion selvitysosissa mainitaan budjettikohdat, joihin voidaan ottaa käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja vastaavat määrärahat.

35. Voidaan perustellusti katsoa, että tämä tilanne on verrattavissa back-to-back-lainaustoimien talousarvion ulkopuoliseen luonteeseen. Näin ollen se on yhdenmukainen sen lainattuja varoja koskevan, jo vuosien ajan kehitetyn käytännön kanssa, jota on pidetty yhteensopivana varainhoitoasetuksen 17 artiklan 2 kohdan kanssa, siinä muodossa kuin se on ollut vuodesta 2012 lähtien, jossa kielletään unionia ottamasta lainaa "*talousarvion puitteissa*".
36. Edellä esitetyn perusteella on pääteltävä, että lainanoton käyttö unionin menojen rahoittamiseksi unionin ohjelmien kautta ulkoisilla käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla ei vaikuta talousarvioon otettuihin tuloihin ja menoihin eikä näin ollen vaaranna talousarvion tasapainoa.
37. Kuitenkin kuten jäljempänä 3 osassa selitetään, ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen käyttöön liittyy selkeitä rajoitteita eikä se voi olla rajoittamatonta. Tarkemmin sanottuna "lainanotto menojen kattamiseksi" ei voi tulla pysyväksi osaksi talousarviorakennetta. Tästä kiellosta säädetään omat varat -päättöehdotuksen 3 a artiklassa.
- ii) Onko NGEU-välineen mukainen "lainanotto menojen kattamiseksi" talousarvion kannalta neutraalia eli tasapainotetaanko se asianmukaisesti omaisuuserällä?**
38. Analyysissä ei voida rajoittaa sen tarkistamiseen, noudatetaanko talousarvion tasapainon periaatetta puhtaasti budjettitekniseltä kannalta, mitä edellä i kohdassa on tarkasteltu. SEUT 310 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan – jossa edellytetään, että vuotuisen talousarvioon otetut tulot ja menot ovat tasapainossa, mutta jota ei sovelleta talousarvion ulkopuolisiin toimiin – pelkkä sananmukainen tulkinta tekisi talousarvion tasapainon periaatteen kiertämisen helpommaksi luomalla useita lainanotto-ohjelmia, joista saataisiin rahoitusta ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen kautta. Tämä olisi sen talousarvion tasapainon periaatteen taustalla vaikuttavan perustavampaa laatua olevan periaatteen vastaista, jonka mukaan unionilla ei voi olla toimintamenojen vajetta (ks. edellä 21 ja 22 kohta).
39. Näin ollen sen lisäksi, että tarkistetaan talousarvion tasapainon periaatteen noudattaminen, on myös osoitettava, että NGEU-välineen mukainen "lainanotto menojen kattamiseksi" ei aiheuta talousarviovaikutuksia eli sitä tasapainotetaan asianmukaisesti omaisuuserällä.

Talousarviovaikutusten välttäminen liittyy olennaisesti SEUT 310 artiklan 4 kohtaan, joka tiivistää talousarvion kurinalaisuuden periaatteen estämällä unionia antamasta sellaisia säädöksiä, joilla saattaa olla huomionarvoisia vaikutuksia talousarvioon, ellei se "*esitä vakuuksia sille, että näistä säädöksistä aiheutuvat menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla*" (alleviivaus lisätty)²⁶. Tämän määräyksen tarkoituksena on varmistaa, ettei unioni ota vastatakseen sellaisia taloudellisia velvoitteita, joita se ei pysty täyttämään. Sen tavoitteena on varmistaa monivuotinen rahoituskuri²⁷.

SEUT 310 artiklan 4 kohta on myös välitön seuraus talousarvion tasapainon periaatteesta, koska sillä varmistetaan tulojen ja menojen asianmukainen vastaavuus ajan mittaan. Talousarviovaikutusten välttäminen on olennaisen tärkeää unionin talousarviojärjestelmän moitteettomalle toiminnalle, joka perustuu yksinomaan varoihin, jotka sille on osoitettu SEUT 311 artiklan perusteella tehdyn omia varoja koskevan päätöksen nojalla.

²⁶ Ks. myös omat varat -päättöehdotuksen johdanto-osan 13 f kappale: "*Lainaksi otettavilla varoilla tarjotaan tukea, jota ei tarvitse maksaa takaisin, ja takaisin maksettavaa tukea rahoitusvälineiden kautta tai rahoitetaan talousarviotakauksia, ja lainaksi otettujen varojen takaisinmaksu ja lainakorot olisi rahoitettava unionin talousarviosta. Sellaiset lainaksi otetut varat, jotka myönnetään lainoina jäsenvaltioille, olisi maksettava takaisin lainansaajina olevilta jäsenvaltioilta saaduilla määrillä. Tarvittavat varat on tarpeen osoittaa ja asettaa unionin käyttöön, jotta se voi kattaa kaikki poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta lainanottovaltuudesta aiheutuvat taloudelliset velvoitteensa ja ehdolliset velkansa tiettyinä vuosina ja kaikissa olosuhteissa SEUT-sopimuksen 310 artiklan 4 kohdan ja 323 artiklan mukaisesti.*" (alleviivaus lisätty)

²⁷ Se, että saamista ei mitä todennäköisimmin aktivoida (kuten ehdollisten velkojen tapauksessa back-to-back-lainaustoiminnassa) tai että se vaaditaan varmasti maksettavaksi (kuten "lainanottoa menojen kattamiseksi" koskevien sitoumusten tapauksessa), ei ole merkityksellistä tarkasteltaessa saamisen neutraaliutta talousarvion kannalta.

40. Unionin lainanotto olisi talousarvion kannalta neutraalia, jos syntyvä velka korvataan saamisella, jonka avulla unioni voi kattaa kyseiseen lainanottoon liittyvät pääoman, korot ja kustannukset, ja jos tähän tarkoitukseen on varattu riittävästi varoja²⁸. Tämä saaminen muodostaisi "vakuudet" sellaisten menojen rahoittamista varten, joihin viitataan SEUT 310 artiklan 4 kohdassa, ja se olisi olennaisen tärkeä velan tulevien vuotuisten takaisinmaksujen takaamiseksi ja siten talousarvion tasapainon varmistamiseksi koko takaisinmaksuajan (kuten edellä on selitetty, takaisinmaksut on sisällytettävä tavanomaisiin talousarviomekanismeihin)²⁹.
41. Edellä esitetyn perusteella olisi arvioitava, varmistetaanko NGEU-välineen puitteissa ehdotetulla rakenteella riittävästi, että "lainanotolla menojen kattamiseksi" ei ole talousarviovaikutuksia.

²⁸ Tässä yhteydessä olisi myös huomattava, että unionin ohjelmien monivuotinen luonne aiheuttaa säännöllisesti tilanteita, joissa unioni ottaa vastuun oikeudellisesti sitovalla sitoumuksella ilman, että tällaista sitoumusta tasapainotetaan millään muulla tavoin kuin vakuuksilla siitä, että velvoitteet voidaan kattaa omien varojen enimmäismäärän puitteissa. Tämä koskee esimerkiksi sellaisia laajamittaisia hankkeita kuin ITERiä ja Galileota, jotka jatkuvat kauas yhtä rahoituskehyskautta pitemmälle. Myös koheesion alalla täysimääräinen oikeudellinen sitoumus koko rahoituskehyskaudelle tehdään etukäteen sen jälkeen, kun komissio on ilmoittanut jäsenvaltiolle ohjelman hyväksymisestä, ks. asetuksen (EU) N:o 1303/2013 76 artikla (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 320). Lisäksi "maksattamatta olevien sitoumusten" käsite on nimenomainen tulos niistä talousarviositoumuksista, jotka johtavat myöhemmin esitettäviin maksupyyntöihin.

²⁹ Unionin tuomioistuin on myös vahvistanut omien varojen saatavuuden ja talousarvion tasapainon välisen yhteyden, ks. asia C-392/02, *komissio v. Tanskan kuningaskunta*, tuomio 15. marraskuuta 2005, ECLI:EU:C:2005:683, 54 kohta.

42. Komission ehdottama rakenne, joka perustuu omat varat -päättösehdotukseen, sisältää seuraavat tärkeät osatekijät:

- siinä otetaan käyttöön omien varojen enimmäismäärien erityinen ja väliaikainen korotus³⁰, jonka tarkoituksena on yksinomaan ottaa huomioon NGEU-välineen mukaisista toimista aiheutuvat vastuut (omat varat -päättösehdotuksen 3 c artikla)³¹;
- siihen sisältyvät lainan enimmäismäärä ja takaisinmaksua koskevat tarkemmat yksityiskohtaiset säännöt (3 b artikla);
- siihen sisältyy käteisvarojen hoitoa koskeva säännös, jolla varmistetaan käteisvarojen oikea-aikainen saatavuus siinä tapauksessa, että talousarviossa hyväksytyt määrärahat eivät riitä siihen, että unioni voisi täyttää lainanotosta johtuvat velvoitteensa NGEU-välineen rahoittamiseksi (6 artiklan 4 kohta);
- elpymisvälineessä täsmennetään, että ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja vastaavat maksusitoumusmäärärahat ovat saatavissa omia varoja koskevan päätöksen voimaantulosta alkaen (elpymisvälineen 4 artiklan 3 kohta).

³⁰ Komission toimittamien tietojen mukaan 0,6 prosentin lisäys kaikkien jäsenvaltioiden bruttokansantulosta on enemmän kuin riittävä kattamaan velat (pääoma, korot ja niihin liittyvät kulut) omat varat -päättösehdotuksen 3 b artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa tarkoitettuna takaisinmaksuaikana (eli 1. tammikuuta 2028 ja 31. joulukuuta 2058 välisenä aikana).

³¹ Ehdotuksen 3 c artiklassa säädetään seuraavaa: "*Edellä 3 artiklan 1 ja 2 kohdassa vahvistettuja määriä kasvatetaan väliaikaisesti 0,6 prosenttiyksiköllä yksinomaan kaikkien 3 b artiklassa tarkoitettua unionin lainanotto- ja lainanmaksuun liittyvien velkojen kattamiseksi siihen asti, kun kaikki nämä velat ovat lakanneet, ja viimeistään 31 päivään joulukuuta 2058 saakka. Lisämääriä ei saa käyttää unionin muiden velkojen maksamiseen.*" (alleviivaus lisätty)

43. Omat varat -päättösehdotuksen edellä mainittujen säännösten ja erityisesti erillään pidettävän osion, joka yhdistetään lainanoton enimmäismäärän ilmoittamiseen, yhteisvaikutus muodostaa saamisen jäsenvaltioilta, ja kun omia varoja koskeva päätös on tullut voimaan SEUT 311 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti (ja jollei sitä muuteta tai kumota), saamisesta tulee peruuttamaton, lopullinen ja täytäntöönpanokelpoinen maksutakuu, jonka jäsenvaltiot antavat etukäteen. Tältä osin muistutetaan, että omia varoja koskevaa päätöstä ei hyväksytä rajoitetuksi ajaksi niin kuin rahoituskehysasetus hyväksytään³².
44. Neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo, että edellä mainitun omat varat -päättösehdotuksen uudet ja tärkeät säännökset ovat uskottava ja vankka saavutus ja varmistavat näin ollen, että toimenpiteellä ei ole talousarviovaikutuksia, ja antavat riittävät "*vakuudet*" siitä, että unionin menot NGEU-välineen puitteissa voidaan rahoittaa, kuten SEUT 310 artiklan 4 kohdassa edellytetään. Omat varat -päättösehdotuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetty toimenpiteet auttavat edelleen turvaamaan unionin kyvyn täyttää oikeudelliset velvoitteensa oikea-aikaisesti, kuten SEUT 323 artiklassa edellytetään³³.
45. Se, että omat varat -päättösehdotuksessa säädetään lainanoton koko määrästä, takaa myös sen, että jäsenvaltioiden sitoumuksista koostuva omaisuuserä tasapainottaa velan täysin, vaikka enimmäismäärien korottamista vastaava suurin vuotuinen määrä ei sinänsä riitä kattamaan koko velkaa. Tämä on verrattavissa back-to-back-lainaukseen, jossa omaisuuserä eli koko saaminen siltä jäsenvaltiolta tai kolmannelta maalta, jolle rahoitusapua myönnetään, syntyy myös alusta alkaen, mutta takaisinmaksut suoritetaan asteittain lähtökohtana olevan lainasopimuksen mukaisesti.

³² Vaikka on totta, että omia varoja koskeva päätös korvataan perinteisesti jokaista peräkkäistä rahoituskehystä varten, tämä ei ole primaarioikeudesta johtuva vaatimus. Koska tällainen päätös tehdään yksimielisesti ja edellyttäen, että kaikki jäsenvaltiot hyväksyvät sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti, kaikkien jäsenvaltioiden omia varoja koskevassa päätöksessä tekemien sitoumusten peruuttaminen ei ole yhden jäsenvaltion tai edes jäsenvaltioiden enemmistön käsissä. Se edellyttäisi kaikkien jäsenvaltioiden hyväksyntää.

³³ Jäljempänä arvioidaan erikseen 6 artiklan 4 kohdan sisältöä ja soveltamisalaa (ks. A jakson 4 osa).

c) **Alustavat päätelmät**

46. Edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä seuraavat alustavat päätelmät:

- Perussopimuksissa annetaan unionin lainsäätäjälle mahdollisuus ottaa käyttöön NGEU-välineessä ehdotetun kaltainen mekanismi edellyttäen, että siihen sisältyy useita suoja-toimia, joiden tarkoituksena on säilyttää sen neutraalius talousarvion kannalta ja viime kädessä kunnioittaa talousarvion tasapainon periaatetta:
 - lainaksi otetut määrät kanavoidaan meno-ohjelmiin ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina, jotka ovat luonteeltaan täydentäviä eivätkä vaikuta vuotuisen talousarvioon otettuihin tuloihin ja menoihin, minkä vuoksi ne eivät budjettitek-niseltä kannalta aiheuta epätasapainoa vuotuisessa talousarviossa;
 - unionin velan takaisinmaksu taataan omien varojen enimmäismäärien rajoissa erillään pidettävällä osiolla, joka voi palvella ainoastaan tätä tarkoitusta, ja lisäsäännöksillä, joiden nojalla jäsenvaltiot sitoutuvat asettamaan käyttöön varoja omat varat -pää-tösehdotuksessa vahvistettuun enimmäismäärään asti, mikä kaikki yhdessä muodostaa peruuttamattoman, lopullisen ja täytäntöönpanokelpoisen maksutakuun.

47. On kuitenkin vielä tutkittava, onko NGEU-välineen puitteissa ehdotettu huomattava määrä ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja unionin omien varojen järjestelmää koskevien sääntöjen ja erityisesti järjestelmän eheyden sekä talousarvion yhtenäisyyden ja yleiskatteisuuden perusperiaatteiden mukaista.

3. **Onko ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen laajamittainen käyttö unionin omien varojen järjestelmän eheyden ja talousarviota koskevien perusperiaatteiden mukaista?**

a) **Oikeudellinen kehys**

48. Unionin omien varojen järjestelmällä ja sen eheydellä sekä talousarvion yhtenäisyyden periaatteella on EU:n perussopimuksissa perustuslaillinen merkitys.

49. Omia varoja koskevan SEUT 311 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätään seuraavaa:

"Unioni huolehtii siitä, että sillä on tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvittavat varat."

SEUT 311 artiklan toisessa kohdassa määrätään seuraavaa:

"Talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan unionin omin varoin, sanotun kuitenkin rajoittamatta muita tuloja." (alleviivaus lisätty)

50. Yhtenäisyyden periaate sisältyy SEUT 310 artiklan 1 kohdan ensimmäiseen alakohtaan:

"Kaikki unionin tulot ja menot arvioidaan kutakin varainhoitovuotta varten ja otetaan talousarvioon." (alleviivaus lisätty)

Tämä toistetaan myös varainhoitoasetuksen 8 artiklan 1 kohdassa:

"Kaikki tulot ja menot on otettava johonkin budjettikohtaan."

51. Yleiskatteisuuden periaate, jota kutsutaan myös sitomatta jättämisen periaatteeksi, määritellään varainhoitoasetuksessa, ja se tarkoittaa, että kaikkia tuloja käytetään erittelemättä kaikkien menojen rahoittamiseen. Varainhoitoasetuksen 20 artiklassa määritellään tämän periaatteen soveltamisala seuraavasti³⁴:

"Tulojen kokonaismäärän on katettava maksumäärärahojen kokonaismäärä, sanotun kuitenkin rajoittamatta 21 artiklan soveltamista. Tulot ja menot otetaan talousarvioon kokonaisuudessaan vähentämättä niitä toisistaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta 27 artiklan soveltamista." (alleviivaus lisätty)

52. Poikkeuksena yleiskatteisuuden periaatteesta varainhoitoasetuksen 21 artiklassa esitetään luettelo sisäisistä ja ulkoisista käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista. Varainhoitoasetuksen 21 artiklan 5 kohdassa säädetään erityisesti seuraavaa:

"Perussäädöksessä voidaan säätää, että tulot sidotaan tiettyihin menoihin. Tällaiset tulot ovat sisäisiä käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, jollei perussäädöksessä toisin säädetä."

³⁴ Yleiskatteisuusperiaate sisältyy myös voimassa olevan omia varoja koskevan päätöksen 6 artiklaan omien varojen osalta: *"Edellä 2 artiklassa [omat varat] tarkoitettuja tuloja käytetään erittelemättä kaikkien unionin vuotuisen talousarvioon otettujen menojen rahoittamiseen."*

b) Oikeudellinen analyysi

53. Ehdotuksen mukaan NGEU-väline rahoitetaan 500 miljardilla eurolla (vuoden 2018 hintoina) ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja, jotka vastaavat "lainanottoon menojen kattamiseksi" varattuja määriä. Ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot ovat SEUT 311 artiklan toisessa kohdassa tarkoitettuja " muita tuloja " eivätkä omia varoja. Ehdotetun rakenteen mukaisesti määrät sidotaan käyttötarkoitukseensa ja kohdennetaan SEUT 122 artiklaan perustuvan elpymisvälineen kautta³⁵.
54. Näin huomattava määrä ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja on ennennäkemätön sekä absoluuttisesti että suhteellisesti³⁶. Se olisi lähes puolet seuraavaa "perusrahoituskehystä" (2021–2027) varten ehdotetusta määrästä, ja se otettaisiin käyttöön lyhyemmässä ajassa³⁷.
55. Tässä osassa analysoidaan ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen ehdotettua käyttöä SEUT 311 artiklassa tarkoitettun unionin omien varojen järjestelmän ja erityisesti sen eheyden sekä talousarvion yhtenäisyyden ja yleiskatteisuuden peruseriaatteiden valossa.

³⁵ Elpymisvälineen 4 artiklan 1 kohdan mukaan osa kokonaisrahoituksesta katsotaan ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi: "*Sovellettaessa [varainhoitoasetuksen] 21 artiklan 5 kohtaa 433 200 000 000 euron (vuoden 2018 hintoina) osuus 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista varoista on tämän asetuksen 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettujen unionin ohjelmien ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja ja 66 800 000 000 euron (vuoden 2018 hintoina) osuus kyseisistä varoista on tämän asetuksen 3 artiklan 2 kohdan c alakohdassa tarkoitettujen unionin ohjelmien ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja.*"

³⁶ Vertailun vuoksi todettakoon, että vuoden 2020 talousarvioesitykseen liitetyn valmisteluasiakirjan V mukaan käyttötarkoitukseensa sidottuista tuloista (sisäisistä ja ulkoisista) johtuvien maksusitoumusmäärärahojen kokonaismäärä vuonna 2018 oli 16 437,4 miljoonaa euroa (ja maksumäärärahojen kokonaismäärä 19 174,8 miljoonaa euroa). Tärkeimmät ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot muodostuivat EFTA-maiden, ehdokasmaiden ja kolmansien maiden rahoitusosuuksista unionin ohjelmiin ja toimiin sekä jäsenvaltioiden rahoitusosuuksista Turkin-pakolaisavun koordinoituvälineeseen, ks. COM (2019) 400.

³⁷ Elpymisvälineen 4 artiklan 4 kohdan mukaisesti "*Komissio tai sen toimeenpanovirastot tekevät oikeudelliset sitoumukset, jotka ovat perustana 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa ja tapauksen mukaan 3 artiklan 2 kohdan c alakohdan i alakohdassa tarkoitettua tuesta aiheutuville menoille, viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2024. Oikeudellisista sitoumuksista osuus, joka on vähintään 60 prosenttia 3 artiklan 2 kohdan a alakohdassa tarkoitettua määrästä, on tehtävä viimeistään 31 päivänä joulukuuta 2022.*" Elpymisvälineen 4 artiklan 5–7 kohta sisältää vastaavat lainojen ja talousarviotakuiden määräajat, jotka on mukautettu niiden erityispiirteisiin, ja 4 artiklan 8 kohdassa täsmennetään, että määräaikoja ei sovelleta tekniseen ja hallinnolliseen apuun.

56. Kuten tämän lausunnon talousarvion tasapainoa koskevassa A jakson 2 osassa jo todettiin, lainanotosta johtuva velka maksetaan takaisin omin varoin ja takaisinmaksut sisällytetään rahoituskehykseen, ja niissä noudatetaan täysimääräisesti tavanomaisia talousarviomekanismeja. Tässä analyysissä ei siis käsitellä takaisinmaksuja, jotka eivät herätä samoja kysymyksiä kuin ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot.
57. Kuten edellä mainittiin, käyttötarkoitukseensa sidotut tulot eivät ole omia varoja vaan osa unionille kertyviä "muista tuloja"³⁸. SEUT 311 artiklan toisessa kohdassa todetaan nimenomaisesti, että unionin talousarviota voidaan rahoittaa myös "*muista tuloista*": "*Talousarvio rahoitetaan kokonaisuudessaan yhteisön omin varoin, sanotun kuitenkin rajoittamatta muita tuloja.*" (alleviivaus lisätty) Tiettyä osiota ja lainanottoa markkinoilta koskevien säännösten sisällyttäminen omat varat -päättösehdotukseen on oikeudellisesti mahdollista, vaikka lainanotosta saatavia tuloja ei katsottaisikaan omiksi varoiksi³⁹.

SEUT 311 artiklassa käytetty termi "*kokonaisuudessaan*" heijastaa kuitenkin myös sitä, että unionin talousarvion ensisijaisen rahoituslähteen on oltava peräisin omista varoista eikä muista tuloista. Tämä omien varojen ensisijaisuus johtuu vahvoista takeista, jotka perustuvat talousarviota koskevaan kansalliseen itsemääräämisoikeuteen ja jotka liittyvät omia varoja koskevaan päätökseen, jonka perusteella jäsenvaltiot kohdentavat omat varat lopullisesti unionin talousarvioon. Se, että talousarvion ensisijaisena rahoituslähteenä käytetään omia varoja, on myös välitön seuraus SEUT 311 artiklan ensimmäisessä kohdassa määrätystä vaatimuksesta, jonka mukaan unionin varojen on oltava riittävät unionin tavoitteiden saavuttamiseksi ja unionin politiikan toteuttamiseksi, ja viime kädessä unionin taloudellisesta autonomiasta.

³⁸ Tarkempi kuvaus muista tuloista on komission selvityksissä 10 (asiakirja WK 7294/2018 INIT) ja 47 (asiakirjassa WK 10842/2018 INIT). Selvityksessä 47 todetaan seuraavaa: "*Muita tulolähteitä ei vahvisteta omia varoja koskevassa päätöksessä. Ne voidaan periaatteessa luoda monenlaisella lainsäädännöllä, ja ne voidaan liittää lujasti perussopimusten eri oikeusperustoihin. Ne voivat siten perustua johdettuun oikeuteen, johon sovelletaan erilaisia päätöksentekomenettelyjä. Tulojen tuottaminen ei ole tällaisen lainsäädännön ensisijainen tavoite vaan sen sivuvaikutus tai seuraus. Muut tulot voidaan joko kirjata yleisinä tuloina (eli ne ovat korvattavissa bruttokansantuloon perustuvien omien varojen kanssa) tai ne voidaan sitoa käyttötarkoitukseensa.*"

³⁹ Lainanotosta saatujen tulojen sisällyttäminen unionin omien varojen järjestelmään uutena omien varojen luokkana olisi lisäksi oikeudellisesti ongelmallista, sillä todellisuudessa tulot muodostavat velan, joka on maksettava takaisin ja joka ei näin ollen ole todellinen vara, joka voidaan osoittaa unionille lopullisella tavalla, kuten aidot omat varat voidaan.

Kaikkien muita tuloja sisältävien rakenteiden on sen vuoksi säilytettävä täysin unionin omien varojen järjestelmän eheys.

58. Yleiskatteisuuden periaatteesta poiketen varainhoitoasetuksen 21 artiklassa säädetään, että tulot voidaan kohdistaa tiettyihin menoeriin⁴⁰. Erityisesti varainhoitoasetuksen 21 artiklan 5 kohdan mukaan perussäädöksessä voidaan "*säättää, että tulot sidotaan tiettyihin menoihin*". Tämä on myös NGEU-välinettä varten ehdotettu rakenne.
59. Vaikka käyttötarkoitukseensa sidotut tulot ovat varainhoitoasetuksen mukaan sallittuja ja näin ollen osa talousarviojärjestelmää, edellä esitetystä seuraa myös, että on ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen luonteen mukaista, että niillä lisätään talousarvioon sisältyviä erityisiä menoja. Tällaiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot ovat sen vuoksi talousarvioon otettujen määrärahojen lisänä tai täydentävät niitä, eikä niistä voi tulla unionin tarpeiden yleistä rahoitusvälinettä, jolla kierrettäisiin ja korvattaisiin tavanomaiset talousarviomenettelyt. Käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen täydentävän luonteen ja niiden tuottamistavan vuoksi budjettivallan käyttäjä ei hyväksy niitä vuotuisessa talousarviomenettelyssä⁴¹ eikä niitä lasketa rahoituskehysten⁴² enimmäismääriin⁴³.
60. Käyttötarkoitukseensa sidotut tulot heikentävät näin ollen myös yhtenäisyyden periaatetta, joka edellyttää, että kaikki tulot ja menot kirjataan yhteen ainoaan asiakirjaan eli talousarvioon. Tämän periaatteen tarkoituksena on säilyttää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 14 artiklan 1 kohdan ja 16 artiklan 1 kohdan mukaiset Euroopan parlamentin ja neuvoston oikeudet budjettivallan käyttäjänä, jonka tehtävänä on hyväksyä vuotuinen talousarvio SEUT 314 artiklassa määrätyn menettelyn mukaisesti.

⁴⁰ 21 artiklan 1 kohdassa säädetään seuraavaa: "*Ulkoiset ja sisäiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot käytetään tietyn menoerän rahoittamiseen.*"

⁴¹ Varainhoitoasetuksen 21 artiklan 5 kohdan tapauksessa käyttötarkoitukseensa sidotuista tuloista säädetään SEUT 310 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa ja varainhoitoasetuksen 2 artiklan 4 kohdassa määritellyssä perussäädöksessä, ja ne synnyttävät automaattisesti maksusitoumus- ja maksumäärärahoja (varainhoitoasetuksen 22 artiklan 2 kohta).

⁴² Ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen teknisiä näkökohtia ja niiden mahdollista toimintaa NGEU-välineen puitteissa kuvataan myös komission selvityksessä 69, ks. asiakirja WK 6112/2020 INIT.

⁴³ Tämä vahvistetaan myös nykyisen rahoituskehystä koskevan asetuksen johdanto-osan 8 kappaleessa: "*Monivuotisessa rahoituskehyksessä ei olisi otettava huomioon niitä budjettikohtia, jotka rahoitetaan (...) käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla.*" Ks. neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 1311/2013, annettu 2 päivänä joulukuuta 2013, vuosia 2014–2020 koskevan monivuotisen rahoituskehysten vahvistamisesta (EUVL L 347, 20.12.2013, s. 884).

61. Perussopimukseen perustuva yhtenäisyyden periaate ja yleiskatteisuuden periaate muodostavat osan varainhoitoasetuksen II osastossa lueteltuja talousarvion peruseriaatteita. Niiden keskeinen rooli ja erityisasema on otettu huomioon myös varainhoitoasetuksen 3 artiklan 2 kohdassa, jonka mukaan niistä ei saa poiketa muiden säädösten nojalla.
62. Kaikesta edellä esitetystä seuraa, että ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen käytölle on asetettu merkittäviä rajoituksia, joilla pyritään erityisesti säilyttämään toimielinten välinen tasapaino suojelemalla Euroopan parlamentin ja neuvoston oikeuksia, myös talousarvioon liittyviä oikeuksia. Ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot on sen vuoksi pidettävä luonteeltaan lisä- tai täydentävinä tuloina, jotta vältetään omien varojen järjestelmän ja tavanomaisten talousarviomekanismien purkaminen sovellettavia menettelyjä kiertämällä.
63. NGEU-välineen osalta ehdotettu ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen määrä on ennennäkemätön ja merkittävä. Sen määrittäminen, pysyykö mekanismi hyväksyttävissä rajoissa, ei kuitenkaan voi perustua pelkästään määrään, vaan siinä on otettava huomioon myös laadulliset tekijät, mukaan lukien erityiset taloudelliset olosuhteet ja konteksti, jossa tällainen mekanismi tulee tarpeelliseksi, ja käyttöön otetut suojoitoimet. Tällaisiin suojoitoimiin on sisällyttävä takeet, jotka rajoittavat rakennetta riittävästi sen varmistamiseksi, että siitä ei voi tulla pysyvää mekanismia eikä se voi muuttaa ajattelutapaa EU:n talousarviomenettelyissä ja -menetelmissä, mikä vaarantaisi perussopimuksissa vahvistetun omien varojen järjestelmän.
64. NGEU-väline perustuu covid-19-pandemian aiheuttamaan poikkeukselliseen tilanteeseen ja siitä johtuvaan kiireelliseen tarpeeseen tukea nopeaa elpymistä. Se ei näin ollen missään tapauksessa ole tyypillinen meno-ohjelma. Sitä ehdotetaan pikemminkin poikkeukselliseksi, väliaikaiseksi ja kertaluonteiseksi välineeksi, jolla edistetään talouden elpymistä yhteisvastuun hengessä⁴⁴. Yhteisvastuullisuus on perussopimusten keskeinen periaate. SEU-sopimuksen johdanto-osassa vahvistetaan, että jäsenvaltiot "*haluavat syventää kansojensa välistä yhteisvastuullisuutta niiden historiaa, kulttuuria ja perinteitä kunnioittaen*" (johdanto-osan kuudes kappale). Lisäksi yhteisvastuu mainitaan SEU 2 artiklassa unionin perustana olevien arvojen joukossa.

⁴⁴ Yhteisvastuun henki mainitaan nimenomaisesti SEUT 122 artiklan 1 kohdassa (kyseinen sanamuoto lisättiin vuonna 2009 Lissabonin sopimuksella), joka on elpymisvälineen oikeusperusta. Se on näin ollen osa NGEU-välineen erityistä rakennetta.

65. Tältä osin muistutetaan, että SEUT 311 artiklan ensimmäisen kohdan mukaisesti unioni *"huolehtii siitä, että sillä on tavoitteidensa saavuttamiseksi ja politiikkansa toteuttamiseksi tarvittavat varat."* Samassa hengessä SEU 3 artiklan 6 kohdassa määrätään, että *"unioni pyrkii tavoitteisiinsa asianmukaisin keinoin unionille perussopimuksissa annetun toimivallan mukaisesti"*. Lopulta SEUT 323 artiklan mukaisesti *"Euroopan parlamentti, neuvosto ja komissio huolehtivat siitä, että käytettävissä on varoja, joiden avulla unioni voi täyttää oikeudelliset velvoitteensa kolmansia osapuolia kohtaan"*.
66. Poikkeukselliseen tilanteeseen vastaamiseksi vaaditaan siis myös, että käytettävissä on varoja, jotka ovat määrältään oikeassa suhteessa unionin ja sen jäsenvaltioiden kohtaamaan haasteeseen. Unionin lainsäätäjän tehtävänä on päättää sovellettavien menettelyjen mukaisesti, mitä pidetään asianmukaisena ja oikeasuhtaisena kulloisessakin tilanteessa. Lainsäätäjällä on tällaista päätöstä tehdessään laaja harkintavalta edellyttäen, että jäljempänä 67–69 kohdassa kuvattuja suojatoimia – joiden päätarkoituksena on turvata omien varojen järjestelmän eheys sekä unionin talousarvioon sovellettavat yhtenäisyyden ja yleiskatteisuuden periaatteet – noudatetaan.
67. Neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo, että ehdotetun kaltainen mekanismi, jonka tarkoituksena on säätää poikkeuksellisesta, väliaikaisesta ja kertaluonteisesta rahoitusosuudesta, jolla tuetaan elpymistä kohdennetuilla menoilla ja joka myönnetään seuraavassa rahoituskehyksessä myönnettävien talousarviovarojen lisäksi, on johdonmukainen käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen täydentävän luonteen kanssa. Ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen huomattavaa määrää voidaan sen vuoksi poikkeuksellisesti pitää perusteltuna, jos se on tiukasti rajattu kattamaan covid-19-pandemiaan liittyvät toimenpiteet⁴⁵ ja jos se on kooltaan ja kestoaltaan rajoitettu siihen, mikä on tarpeen tätä varten.

⁴⁵ Jäljempänä B jaksossa arvioidaan yksityiskohtaisesti, kuuluvatko rahoitettaviksi ehdotetut toimenpiteet SEUT 122 artiklan soveltamisalaan ja ovatko ne covid-19-pandemian takia tarvittavaa elpymisen tukemista koskevan erityistavoitteen mukaisia.

68. Neuvoston oikeudellisen yksikön näkemyksen mukaan NGEU-välineen rakenteeseen on sisällytetty asianmukaisesti edellä mainitut suojatoimet:
- omat varat -päättöehdotuksen mukaan pääomamarkkinoilta otettavien lainojen käyttö unionin toimintamenojen rahoittamiseen on periaatteessa poissuljettua (3 a artikla ja johdanto-osan 13 h kappale). Kuitenkin edellä sanotusta poiketen tällainen rakenne sallitaan poikkeuksellisesti "yksinomaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi" (omat varat -päättöehdotuksen 3 b artiklan 1 kohta, alleviivaus lisätty);
 - rahoitusrakenne perustuu ehdotukseen, jolla on oikeusperustana poikkeuksellisia tilanteita edellyttävä SEUT 122 artikla ja jossa säädetään luonteeltaan kohdennetuista ja väliaikaisista toimenpiteistä (ks. elpymisvälineen 2 artikla ja 4 artiklan 4–7 kohta).
69. Neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo myös, että – kun otetaan huomioon asiaan liittyvien ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen huomattava määrä ja, kuten edellä on selitetty, se että ulkoiset käyttötarkoitukseensa sidotut tulot eivät kuulu vuotuisen talousarviomenettelyyn – NGEU-välineen mukaisesti ehdotetun mekanismin oikeudellista pätevyyttä voitaisiin vahvistaa entisestään ottamalla käyttöön toimielinten välistä yhteistyötä koskevia järjestelyjä, joilla taattaisiin sekä Euroopan parlamentin että neuvoston osallistuminen yhdessä budjettivallan käyttäjinä⁴⁶ tavalla, joka olisi johdonmukainen käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen erityisluonteen kanssa ja kunnioittaisi sitä⁴⁷. Tämän ei pitäisi tarkoittaa eräänlaisen rinnakkaisen talousarviomenettelyn käyttöön ottamista.

⁴⁶ Komissio kehottaa tiedonannossaan "EU Euroopan elpymissuunnitelman moottorina" Euroopan parlamenttia ja neuvostoa "*tarkastelemaan vuosittain menoja, jotka on rahoitettu ulkoisilla käyttötarkoitukseensa sidotuilla tuloilla Next Generation EU -välineen puitteissa*". Ks. tiedonanto (COM (2020) 442 final), asiakirja ST 8137/20 INIT, s. 2.

⁴⁷ Tässä yhteydessä muistutetaan, että vuotuisessa talousarviossa on jo nyt ulkoisiin käyttötarkoitukseensa sidottuihin tuloihin liittyvä rakenne, erityisesti talousarvion selvitysosissa esitettävänä tietoina, kuten alaviitteessä 25 selitetään. Komissio on jo ehdottanut avoimuuden lisäämistä sisällyttämällä mukaan tiedot odotettavissa olevista vuotuisista oikeudellisista sitoumuksista, ks. Euroopan komission ennakoarviot varainhoitovuodelle 2021 (SEC (2020) 250).

c) **Alustavat päätelmät**

70. Edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä seuraavat päätelmät:

- unionin lainsäätäjän tehtävänä on määrittää, mitkä rahoitusvarat ovat tarpeen NGEU-välineen tavoitteen saavuttamiseksi riittävällä tavalla, ja määrittämisen osalta sillä on harkintavaltaa, johon sisältyy mahdollisuus turvautua lainanottoon, josta saatavat tulot ovat ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja. Tätä harkintavaltaa rajoittaa kuitenkin tarve kunnioittaa unionin omien varojen järjestelmän eheyttä;
- koska NGEU-välineessä kaavailtujen ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen määrä olisi huomattava, olisi säädettävä riittävistä suojatoimista unionin omien varojen järjestelmän ja talousarviojärjestelmän eheyden suojelemiseksi. Tilanteen, johon NGEU-välineellä on tarkoitus puuttua, poikkeuksellisuus sekä sen kertaluonteisuus ja rajallinen kesto, jotka käyvät asianmukaisesti ilmi asiaa koskevista ehdotuksista, muodostavat tällaiset riittävät suojatoimet;
- jotta voidaan vahvistaa ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen johdonmukaisuutta omien varojen järjestelmän ja talousarviomekanismien kanssa, on suositeltavaa ottaa käyttöön erityisiä lisäjärjestelyjä, joiden tarkoituksena on varmistaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asianmukainen osallistuminen vuotuisen prosessiin.

4. **Onko SEUT 311 artikla asianmukainen oikeusperusta NGEU-välineeseen liittyvien osatekijöiden ja erityisesti varojen lainaamiseen liittyvien osatekijöiden vahvistamiselle?**

71. Kuten edellä on jo mainittu, omat varat -päätosehdotus sisältää uusia osatekijöitä, jotka liittyvät tiiviisti lainanottoon NGEU-välineen nojalla.

Tässä osassa arvioidaan, onko SEUT 311 artikla asianmukainen oikeusperusta näille osatekijöille ja erityisesti komission valtuuttamiselle ottamaan varoja lainaksi pääomamarkkinoilta. Kuten jäljempänä osoitetaan, tällä kysymyksellä on merkitystä myös määriteltäessä sitä erityisroolia, joka yleisessä rakenteessa (SEUT 122 artiklaan perustuvalle) elpymisvälineelle annetaan.

a) Oikeudellinen kehys

72. Tarkasteltavana oleva oikeusperusta on SEUT 311 artiklan kolmas kohta:

"Neuvosto hyväksyy erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen ja Euroopan parlamenttia kuultuaan yksimielisesti päätöksen, jossa vahvistetaan unionin omien varojen järjestelmää koskevat säännökset. Tässä yhteydessä neuvosto voi ottaa käyttöön uusia omien varojen luokkia tai poistaa olemassa olevan luokan. Tämä päätös tulee voimaan, kun jäsenvaltiot ovat hyväksyneet sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti." (alleviivaus lisätty)

73. Omia varoja koskevaa päätöstä täydennetään omien varojen järjestelmää koskevilla täytäntöönpanotoimenpiteillä, siltä osin kuin tästä säädetään omia varoja koskevassa päätöksessä (ks. SEUT 311 artiklan neljäs kohta⁴⁸), sekä säädöksellä, jossa määritetään menetelmät ja menettely, joita noudatetaan omien varojen asettamisessa unionin käyttöön, niin kutsuttu "omien varojen käyttöön asettamista koskeva asetus"⁴⁹, joka on hyväksytty SEUT 322 artiklan 2 kohdan nojalla, jossa säädetään seuraavaa:

"Neuvosto vahvistaa komission ehdotuksesta sekä Euroopan parlamenttia ja tilintarkastustuomioistuinta kuultuaan ne yksityiskohtaiset säännöt ja sen menettelyn, joita noudattaen unionin omia varoja koskevan sääntelyn mukaiset talousarvioon otetut tulot annetaan komission käyttöön, sekä määrittelee ne toimenpiteet, joita tarvittaessa sovelletaan käteisvarojen saamiseksi." (alleviivaus lisätty)

⁴⁸ "Neuvosto vahvistaa erityistä lainsäätämisyjärjestystä noudattaen annetulla asetuksella unionin omien varojen järjestelmää koskevat täytäntöönpanotoimenpiteet siltä osin kuin siitä säädetään kolmannen kohdan nojalla hyväksytyssä [omia varoja koskevassa] päätöksessä. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan."

⁴⁹ Voimassa oleva omien varojen käyttöön asettamista koskeva asetus on neuvoston asetus (EU, Euratom) N:o 609/2014, annettu 26 päivänä toukokuuta 2014, perinteisten, ALV- ja BKTL-perusteisten omien varojen käyttöön asettamisessa sovellettavista menetelmistä ja menettelystä sekä käteisvarojen saamiseksi toteutettavista toimenpiteistä (EUVL L 168, 7.6.2014, s. 39).

b) Oikeudellinen analyysi

i) Alustavat huomautukset

74. Unionin tuomioistuimen, jäljempänä 'tuomioistuin', vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö⁵⁰.
75. Oikeuskäytännössä on lisäksi vahvistettu, että jos toimella on kaksi eri tarkoitusta tai tekijää ja jos toinen niistä on yksilöitävissä toimen pääasialliseksi tai määrääväksi tarkoitukseksi tai tekijäksi, kun taas toinen on vain liitännäinen, toimen on perustuttava siihen perussopimuksen määräykseen, joka vastaa toimen pääasiallista tarkoitusta tai tekijää. Jos toimella on useita samanaikaisia tavoitteita tai tekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista mikään ei ole toisiin nähden toisarvoinen ja välillinen, toimen on poikkeuksellisesti perustuttava useisiin oikeusperustoihin. Kahden oikeusperustan käyttäminen ei ole mahdollista, jos näiden perustojen osalta määrätyt menettelyt ovat keskenään yhteensopimattomia⁵¹.

⁵⁰ Ks. tuomio 11.6.1991, *komissio v. neuvosto (titaanioksidi)*, C- 300/89, ECLI:EU:C:1991:244, 10 kohta; tuomio 5.5.2015, *Espanja v. neuvosto*, C-147/13, ECLI:EU:C:2015:299, 68 kohta ja siinä mainittu oikeuskäytäntö.

⁵¹ Ks. edellä mainitut tuomiot *komissio v. neuvosto (titaanioksidi)*, 17–21 kohta; *Espanja v. neuvosto*, 59 kohta; tuomio 11.9.2003, *komissio v. neuvosto*, C-211/01, ECLI:EU:C:2003:452, 39 kohta; tuomio 19.9.2002, *Huber*, C-336/00, ECLI:EU:C:2002:509, 31 kohta; tuomio 29.4.2004, *komissio v. neuvosto*, C-338/01, ECLI:EU:C:2004:253, 55 kohta ja sitä seuraavat kohdat; tuomio 8.9.2009, *komissio v. parlamentti ja neuvosto*, C-411/06, ECLI:EU:C:2009:518, 46 ja 47 kohta; tuomio 6.11.2008, *parlamentti v. neuvosto*, C-155/07, ECLI:EU:C:2008:605, 36 kohta ja sitä seuraavat kohdat.

76. Oikeuskäytännössä korostetaan myös, että eri oikeusperustoihin liittyvät menettelyt perustuvat perussopimusten laatijoiden tekemään valintaan⁵². Tuomioistuin on todennut erityisesti seuraavaa: "*Yhteisön toimielinten päätöstentekoa koskevat säännöt vahvistetaan perustamissopimuksessa, eivätkä ne ole jäsenvaltioiden eivätkä toimielinten itsensä määrättävissä.*"⁵³ Oikeusperustan valintaa ei näin ollen voida ohjata puhtaasti poliittisilla kriteereillä, jotka liittyvät siihen sisältyvään erityiseen menettelyyn (esimerkiksi onko otettava huomioon yksimielisyysäännön käyttö määräenemmistösäännön sijasta), eikä sitä voida perustella tietyn oikeusperustan edellyttämällä kansallisen menettelyn tyypillä.
77. Lisäksi on esitettävä kaksi alustavaa huomautusta SEUT 311 artiklan kolmannen kohdan soveltamisalasta.
- Ensinnäkin omia varoja koskevan päätöksen soveltamisalassa on säänneltävä tuloihin liittyviä toimenpiteitä. Tämä johtuu selvästi SEUT 311 artiklan kolmannen kohdan sanamuodosta, jossa viitataan "*unionin omien varojen järjestelmää koskeviin säännöksiin*" (alleviivaus lisätty).
 - Toiseksi SEUT 311 artiklan kolmannessa kohdassa neuvostolle annetaan valtuudet hyväksyä päätös "*unionin omien varojen järjestelmästä*". Kyseisessä määräyksessä myöhemmin tarkoitettu omien varojen luokkien käyttöönotto tai poistaminen voidaan toteuttaa omien varojen järjestelmää koskevien säännösten "*yhteydessä*". Näin ollen SEUT 311 artiklan kolmannen kohdan mukaiset neuvoston valtuudet eivät rajoitu omien varojen luokkien käyttöönottoon tai poistamiseen, vaan ne käsittävät valtuudet antaa mitä tahansa säännöksiä, jotka liittyvät omien varojen järjestelmään, mikä on laajempi käsite. Näin on jo laita voimassa olevan omia varoja koskevan päätöksen säännöksissä, joissa mennään pelkkää omien varojen luokkien käyttöönottoa pidemmälle käsittelemällä esimerkiksi hyvityksiä, ylijäämiä ja yleiskatteisuuden periaatetta.

⁵² Ks. tuomio 19.7.2012, *Euroopan parlamentti v. neuvosto*, C-130/10, ECLI:EU:C:2012:472, 80 ja 82 kohta.

⁵³ Ks. tuomio 23.2.1988, *Ison-Britannian ja Pohjois-Irlannin yhdistynyt kuningaskunta v. neuvosto*, C-68/86, ECLI:EU:C:1988:85, 38 kohta.

78. Edellä esitetty vaikuttaa välittömästi kysymykseen siitä, voiko omat varat -päättösehdotus sisältää säännöksiä, jotka koskevat NGEU-välineen puitteissa otetun lainan tulevaa takaisinmaksua. Ensinnäkään ei ole välttämätöntä, että lainanotosta saatavat tulot vahvistetaan uudeksi omien varojen luokaksi, jotta tällaiset säännökset voitaisiin sisällyttää omat varat -päättösehdotukseen. Toiseksi lainanotosta saatavien tulojen vahvistaminen uudeksi omien varojen luokaksi olisi oikeudellisesti ongelmallista, koska nämä tulot ovat tuloja, jotka eivät ole lopullisia mutta joista aiheutuu unionille vastuu. Niiden oikeudellinen luonne eroaa näin ollen omien varojen käsitteestä, sillä omat varat on maksettava unionille lopullisella tavalla eikä niistä aiheudu unionille vastuuta⁵⁴.
79. Näin ollen on kysyttävä, kuuluvatko omat varat -päättösehdotuksessa säädetyt, omien varojen tulevaa takaisinmaksua koskevat toimenpiteet SEUT 311 artiklan kolmannessa kohdassa tarkoitetun "*unionin omien varojen järjestelmän*" käsitteen piiriin siitä huolimatta, että lainanotosta saatavat tulot eivät ole omien varojen luokka. Kysymystä on tarkasteltava ottaen huomioon näiden toimenpiteiden tavoite ja sisältö.

ii) Omat varat -päättösehdotuksessa vahvistettujen lainan takaisinmaksua koskevien toimenpiteiden sisältö ja tavoite

80. Kyseisten säännösten sisällön osalta omat varat -päättösehdotuksessa luodaan perusta NGEU-välineen mukaisille lainanottoitoimille seuraavasti:
- siinä vahvistetaan periaate, jonka mukaan unioni ei saa lainata markkinoilta varoja toimintamenojen rahoittamiseen (ks. omat varat -päättösehdotuksen 3 a artikla);
 - tästä periaatteesta poiketen siinä annetaan poikkeuksellisesti komissiolle valtuudet ottaa unionin puolesta pääomamarkkinoilta lainaksi varoja 750 miljardia euroa "*yksinomaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi*" ja määritetään varojen jakautuminen lainojen ja menojen kesken (ks. 3 b artiklan 1 kohdan a ja b alakohta);

⁵⁴ Ks. myös alaviite 39. Vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden velvollisuus asettaa omat varat unionin käyttöön perustuu suoraan omien varojen kehykseen eikä tämä edellytä mitään lisätoimia, ks. tuomio 21.6.2007, *Suomen tasavalta v. komissio*, C-163/06 P, ECLI:EU:C:2007:371, 30–32 ja 35 kohta.

- siinä vahvistetaan korvamerkitty osio kasvattamalla poikkeuksellisesti ja väliaikaisesti omien varojen enimmäismääriä lainanotosta aiheutuvien velkojen kattamiseksi (ks. 3 c artikla);
- siinä vahvistetaan muita lainan takaisinmaksua koskevia yksityiskohtaisia sääntöjä, erityisesti takaisinmaksuaika (ks. 3 b artiklan 2 kohta ja 3 c artikla) ja vuotuisten takaisinmaksujen enimmäismäärä (ks. 3 b artiklan 2 kohta⁵⁵), ja annetaan komissiolle valtuudet vahvistaa lainanottoa koskevat tarvittavat järjestelyt (ks. 3 b artiklan 3 kohta);
- se sisältää myös käteisvaroja koskevan säännöksen, jossa viitataan omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen sovellettaviin säännöksiin (ks. 6 artiklan 4 kohta).

81. Ehdotettujen säännösten tavoite ja erityinen asiayhteys esitetään yksityiskohtaisesti omat varat -päättösehdotuksen perusteluissa, ja ne määritellään tarkemmin johdanto-osan kappaleissa.

82. Perusteluissa viitataan erityisesti SEUT 310 artiklan 4 kohtaan ja 323 artiklaan⁵⁶ ja todetaan seuraavaa: *"Jotta voidaan varmistaa kyseisten säännösten noudattaminen minä tahansa vuonna ja kaikissa olosuhteissa, jäsenvaltioiden on tarpeen osoittaa unionille varat, jotka tarvitaan tästä poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta lainanottovaltuudesta aiheutuvien taloudellisten velvoitteiden ja ehdollisten velkojen kattamiseen."*

83. Johdanto-osan 13 d kappaleessa täsmennetään, että omat varat -päättösehdotukseen sisällytetty komission valtuuttaminen ottamaan unionin puolesta varoja lainaksi markkinoilta liittyy tiiviisti omien varojen enimmäismäärän kasvattamiseen ja *"viime kädessä unionin omien varojen järjestelmän toimintaan"*. Lisäksi siinä täsmennetään, että toimen ennennäkemätön luonne edellyttää *"varmuutta"* unionin velan kokonaismäärästä ja sen takaisinmaksua koskevista keskeisistä seikoista sekä yhden ainoan lainanottostrategian noudattamista.

⁵⁵ Komissio on selventänyt, että vuotuisten takaisinmaksujen 7,5 prosentin ylärajaa sovelletaan ainoastaan menojen rahoittamiseen käytettävään lainanottoon liittyviin määriin, joten lainakomponenttia ei oteta huomioon. Tämä on esitettävä paremmin 3 b artiklan 2 kohdan toisessa alakohdassa, jossa tällä hetkellä viitataan säännökseen, jonka mukaan kokonaismäärä on 750 miljardia euroa.

⁵⁶ Mainittu edellä 14 kohdassa.

84. Vastaavasti johdanto-osan 13 f kappaleessa selitetään tarkemmin syitä osatekijöiden sisällyttämiseen omat varat -päättösehdotukseen seuraavasti: *"Lainaksi otettujen varojen takaisinmaksu (...) olisi rahoitettava unionin talousarviosta. Sellaiset lainaksi otetut varat, jotka myönnetään lainoina jäsenvaltioille, olisi maksettava takaisin lainansaajina olevilta jäsenvaltioilta saaduilla määrillä. Tarvittavat varat on tarpeen osoittaa ja asettaa unionin käyttöön, jotta se voi kattaa kaikki poikkeuksellisesta ja väliaikaisesta lainanottovaltuudesta aiheutuvat taloudelliset velvoitteensa ja ehdolliset velkansa tietyssä vuonna ja kaikissa olosuhteissa SEUT-sopimuksen 310 artiklan 4 kohdan ja 323 artiklan mukaisesti."*
85. Edellä esitetyn perusteella voidaan päätellä, että omat varat -päättösehdotukseen tehtyjen kohdennettujen muutosten tavoitteena on varmistaa, että unioni pystyy – milloin tahansa – maksamaan takaisin poikkeuksellisen suuresta lainanotosta johtuvan velan, mukaan lukien lainakomponentista johtuvat ehdolliset velat. Toisin sanoen lainanottoa ja sen takaisinmaksua koskevien säännösten tavoite on yhteydessä siihen, että omat varat -päättösehdotuksessa luodaan tarvittava toimintaympäristö takaisinmaksuille, sekä viime kädessä tähän tarkoitukseen varatun omien varojen osion moitteettomaan toimintaan. Edellä on korostettu, että tätä varten tarvitaan vahvat takeet välttämättömänä suojatoimena, jotta voidaan varmistaa NGEU-välineelle ehdotetun rakenteen oikeudellinen luotettavuus.
86. Seuraavaksi on tarkasteltava, vastaako lainanottoa ja sen tulevaa takaisinmaksua koskevien säännösten sisältö asianmukaisesti näitä tavoitteita.
87. Näin on laita omien varojen enimmäismäärän väliaikaisen kasvattamisen suhteen, joka on keskeinen keino unionin takaisinmaksukyvyyn takaamiseksi, mutta tämä pätee myös takaisinmaksu- ja lainanottostrategian olennaisiin piirteisiin, jotka ovat enimmäismäärän kasvattamisen kiinteä osa. Näissä yksityiskohtaisissa säännöissä esitetään edellytykset, joiden mukaisesti jäsenvaltiot sopivat tarvittavien omien varojen käyttöön asettamisesta. Säännökset siitä, missä määrin jäsenvaltiot sopivat asettavansa varoja käytettäväksi erityisiin lainanotto toimiin, ja tähän liittyvät ehdot kuuluvat näin ollen täysin SEUT 311 artiklan soveltamisalaan *"unionin omien varojen järjestelmää koskevinä säännöksinä"*. Nämä osatekijät liittyvät lisäksi suoraan talousarvion kurinalaisuuden periaatteeseen sellaisena kuin se on vahvistettuna SEUT 310 artiklan 4 kohdassa, jonka mukaan on esitettävä *"vakuudet"* siitä, että menot voidaan rahoittaa unionin omilla varoilla.

88. Lainanoton lopullisen käyttötarkoituksen ilmoittaminen (eli yksinomaan covid-19-kriisin seurauksiin puuttumiseksi, 3 b artiklan 1 kohta) ja yleinen kielto laskea liikkeeseen lainaa tavanomaisten toimintamenojen rahoittamiseksi (3 a artikla) eivät ole suoraan merkityksellisiä unionin takaisinmaksukyvyn kannalta ja voivat vaikuttaa enemmän menoihin liittyviltä, mutta ne auttavat rahoituksen käyttöön asettamisen lopullisten rajojen ja ehtojen määrittelyssä ja näin ollen niitä voidaan pitää yleisen rakenteen lisäosana edellä 75 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä tarkoitettussa merkityksessä. Tuossa kohdassa tunnustetaan mahdollisuus sisällyttää mukaan tekijöitä, jotka ovat luonteeltaan "liitännäisiä" ensisijaisen oikeusperustan tekijöihin nähden.
89. Omat varat -päättösehdotuksen kahta säännöstä on kuitenkin syytä arvioida lähemmin. Ne ovat komission valtuuttaminen lainaamaan varoja markkinoilta (3 b artiklan 1 kohdan a alakohta) ja käteisvarojen hoitotoimenpiteet (6 artiklan 4 kohta).

Lainanottovaltuuden sisällyttäminen omat varat -päättösehdotukseen

90. Omat varat -päättösehdotuksen 3 b artiklan 1 kohdan a alakohdassa komissiolle annetaan valtuudet ottaa unionin puolesta pääomamarkkinoilta lainaksi varoja.
91. Kyseisen säännöksen sisällyttäminen omia varoja koskevaan päätökseen poikkeaa aiemmasta käytännöstä, jonka mukaan säännökset, joilla komissiolle annetaan valtuudet lainata varoja markkinoilta, on sisällytetty poliittiseen oikeusperustaan perustuviin säädöksiin, ja tuo poliittinen oikeusperusta on vaadittu "*oikeudellisesti velvoittava unionin säädös, joka toimii oikeusperustana unionin toiminnalle*" SEUT 310 artiklan 3 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä⁵⁷. Tätä kutsutaan "perussäädökseksi" talousarvion terminologiassa (ks. varainhoitoasetuksen 2 artiklan 4 kohta).

⁵⁷ Ks. esimerkiksi eri välineet, jotka on otettu ajan mittaan käyttöön maksutasevaikeuksissa olevien jäsenvaltioiden auttamiseksi. SEUT 122 artiklaa on jo aiemmin käytetty erityyppisen avun antamiseen jäsenvaltioille tilanteissa, jotka johtavat vakaviin taloudellisiin vaikeuksiin: tämä koskee erityisesti ERVM-asetusta (johon viitataan edellä alaviitteessä 16), joka perustuu 122 artiklan 2 kohtaan, hätätilanteen tukivälinettä koskevaa asetusta (neuvoston asetusta (EU) 2016/369 hätätilanteen tuen antamisesta unionin sisällä), joka otettiin äskettäin käyttöön covid-19-kriisiin liittyvien toimenpiteiden osalta 122 artiklan 1 kohdan perusteella, ja SURE-välinettä (johon viitataan edellä alaviitteessä 19), joka perustuu SEUT 122 artiklan 1 ja 2 kohtaan.

92. Tässä tapauksessa olisi sen vuoksi ollut oikeudellisesti mahdollista ja varainhoitoasetuksen mukaista sisällyttää komission valtuutus ottaa varoja lainaksi pääomamarkkinoilta sen sijaan elpymisvälineeseen, joka perustuu SEUT 122 artiklaan.
93. Käytäntö ei kuitenkaan yksinään riitä toimen laillisuuden perustaksi⁵⁸, eikä sitä voida implisiittisesti pitää osoituksena siitä, mitä lainsäädännössä edellytetään.
94. Sen vuoksi on tarkasteltava, voidaanko valtuuksien sisällyttämistä omat varat - päätösehdotukseen pitää SEUT 311 artiklan kolmannen kohdan mukaiseen "*unionin omien varojen järjestelmään*" kuuluvana vai voidaanko se lisätä siihen sen lisätekijänä.
95. Omat varat -pätösehdotuksen johdanto-osan 13 d kappaleessa, johon viitataan edellä 83 kohdassa, perustellaan komissiolle annettavan valtuutuksen sisällyttämistä omat varat -pätösehdotukseen toteamalla, että se liittyy tiiviisti uuden osion perustamiseen ja viime kädessä omien varojen järjestelmän toimintaan. Sen vuoksi valtuutuksen katsotaan liittyvän tiiviisti omien varojen enimmäismäärän erityiseen kasvattamiseen ja lopulta unionin kykyyn maksaa velkansa takaisin. Tältä osin on todettava, että "lainanottoon menojen kattamiseksi" – koska se synnyttää velkaa, joka on katettava tulevilla omilla varoilla – liittyy vahva tuloelementti. Juuri tämä seikka yhdistettynä kyseessä olevaan huomattavaan määrään ja tarpeeseen varmistaa unionin kyky maksaa velka takaisin on perusteena omat varat - päätösehdotukseen sisältyvälle erityiselle osiolla, mikä ei ole millekään nykyisille lainanottoitoimille yhteinen ominaisuus.
96. Toisaalta vaikka erityinen osio sekä erityiset takaisinmaksua koskevat yksityiskohtaiset säännöt ja enimmäismäärä liittyvät suoraan ehtoihin, joiden mukaisesti jäsenvaltiot sitoutuvat maksamaan lainanotosta johtuvan velan takaisin, samaa ei voida sanoa valtuutuksen osalta. Valtuutus liittyy pikemminkin tiettyyn toimeen ja siitä aiheutuviin menoihin. Sen voidaan näin ollen katsoa olevan melko vieras "*omien varojen järjestelmälle*" SEUT 311 artiklassa tarkoitettussa merkityksessä.

⁵⁸ Ks. tuomio 6.5.2008, *Euroopan parlamentti v. neuvosto*, C-133/06, ECLI:EU:C:2008:257, 60 kohta.

97. Edellä 75 kohdassa mainitussa oikeuskäytännössä kuitenkin tunnustetaan mahdollisuus sisällyttää oikeudelliseen välineeseen tekijöitä, jotka ovat luonteeltaan liitännäisiä välineen pääasialliseen tekijään ja sen "ensisijaiseen" oikeusperustaan nähden. Tämä edellyttää, että tällaiset tekijät ovat toissijaisia ja välillisiä suhteessa hallitsevaan tekijään.
98. Nyt käsiteltävässä asiassa lainanottovaltuutuksen voidaan perustellusti katsoa olevan omat varat -päättösehdotuksen liitännäinen tekijä, koska vaikka tällainen valtuutus ei ole suoraan osa omien varojen järjestelmää, se on looginen ja välttämätön osa NGEU-välineen rahoittamiseksi suunniteltua erityistä ja uutta rakennetta⁵⁹.

Olisi selvennettävä, että vaikka omat varat -päättösehdotuksessa komissiolle annetaan valtuudet ottaa lainaa markkinoilta, ehdotetussa rakenteessa SEUT 122 artiklan nojalla hyväksyttävä elpymisväline on se, joka muodostaa SEUT 310 artiklan 3 kohdassa tarkoitettua merkityksessä unionin toiminnalle oikeusperustan, jossa määritellään sen soveltamisala ja täytäntöönpanokausi. Se olisi näin ollen menojen toteuttamista koskeva "perussäädös". Tämä edellyttäisi joitakin mukautuksia SEUT 122 artiklaan perustuvaan elpymisvälinettä koskevaan ehdotukseen, jotta se olisi johdonmukainen varainhoitoasetuksen kanssa. Mukautukset johtuvat siitä, että vaikka varainhoitoasetuksen 21 artiklan 5 kohdan mukaan perussäädöksessä voidaan säätää, että tulot sidotaan tiettyihin menoihin (ulkoisina tuloina), elpymisvälinettä koskevassa ehdotuksessa itsessään ei säädetä tuloista⁶⁰.

⁵⁹ Tätä johtopäätöstä, joka perustuu NGEU-välineen erityispiirteisiin, ei voida suoraan soveltaa tuleviin "tavanomaisiin" lainanotto toimiin.

⁶⁰ Neuvoston oikeudellinen yksikkö ei näin ollen voi yhtyä komission verkkosivullaan "Kysymyksiä ja vastauksia" julkaisemaan arvioon, joka koskee NGEU-välineen oikeudellista rakennetta: "Omia varoja koskeva päätös on säädös, jolla vahvistetaan unionin tulot eli omat varat. Miten se voi olla menojen (lainan takaisinmaksun) oikeusperusta? SEUT-sopimuksen 310 artiklan 3 kohdassa määrätään, että "talousarvioon otettujen menojen toteuttaminen edellyttää, että ensin on annettu oikeudellisesti velvoittava unionin säädös, joka toimii oikeusperustana unionin toiminnalle ja vastaavan menon toteuttamiselle [varainhoito]asetuksen mukaisesti". Omia varoja koskeva päätös on varainhoitoasetuksen 2 artiklan 4 kohdassa määritelty "oikeudellisesti velvoittava unionin säädös". Jos sillä voidaan pätevästi valtuuttaa lainanotto ja sen takaisinmaksu (ks. edellinen kysymys), välttämätön seuraus on, että se muodostaa perussäädöksen lainanottoon olennaisesti liittyville menoilta eli lainaerille. Näin ollen tämä näkökohta kuuluu "unionin omien varojen järjestelmään" [SEUT-sopimuksen 311 artiklan kolmas kohta]." Asiakirja on saatavilla seuraavassa osoitteessa:
https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_20_1024.

Koska nämä vaikutukset ovat luonteeltaan hyvin teknisiä, neuvoston oikeudellinen yksikkö ehdottaa, että niitä käsiteltäisiin asiaankuuluvassa valmisteluelimessä käytävissä keskusteluissa.

Käteisvarojen hoitotoimenpiteiden sisällyttäminen omat varat -päättöehdotukseen (6 artiklan 4 kohta)⁶¹

99. Omat varat -päättöehdotuksen 6 artiklan 4 kohta sisältää toimenpiteitä, joilla varmistetaan käteisvarojen saatavuus NGEU-välineen mukaisesta lainanotosta johtuvien unionin vastuiden kattamiseksi.

Vaikka tällaiset toimenpiteet liittyvät tuloihin ja kuuluvat sen vuoksi "*omien varojen järjestelmän*" käsitteeseen, kysymys on siitä, voidaanko tällainen säännös sisällyttää omat varat -päättöehdotukseen vai pitäisikö se pikemminkin sisällyttää omien varojen käyttöön asettamista koskevaan asetukseen, josta ei kuitenkaan ole tehty muutosehdotusta⁶².

100. Omien varojen käyttöön asettamista koskeva asetusta perustuu SEUT 322 artiklan 2 kohtaan, jossa viitataan nimenomaisesti "*toimenpiteisiin, joita tarvittaessa sovelletaan käteisvarojen saamiseksi*". Koska omat varat -päättöehdotuksen 6 artiklan 4 kohta on toimenpide, jonka tarkoituksena on käteisvarojen saaminen, ei ole epäilystäkään siitä, että tällainen säännös voitaisiin sisällyttää omien varojen käyttöön asettamista koskevaan asetukseen, kuten ilmenee myös omat varat -päättöehdotuksen 6 artiklan 4 kohdassa olevasta viittauksesta omien varojen käyttöön asettamista koskevaan asetukseen, jonka 14 artiklassa on jo säännöksiä käteisvarojen hoitotoimenpiteistä.

⁶¹ Jäljempänä 5 osassa tarkastellaan 6 artiklan 4 kohdan sisältöä ja sitä, voiko siihen liittyä yhteisvastuullisuutta.

⁶² Mainittu edellä 73 kohdassa ja alaviitteessä 49. Komissio on esittänyt erillisen asetuksen ehdotettujen uusien omien varojen käyttöön asettamisesta ja ehdotuksen arvonlisäverosta kertyvien omien varojen lopullisesta yhdenmukaisesta kantomenettelystä annetun asetuksen (ETY, Euratom) N:o 1553/89 muuttamisesta. Molemmat ehdotukset perustuvat SEUT 322 artiklan 2 kohtaan.

101. Kysymys on kuitenkin siitä, sulkeeko tämä toteamus itsessään pois mahdollisuuden sisällyttää 6 artiklan 4 kohta omat varat -päätosehdotukseen. Neuvoston oikeudellinen yksikkö on jo antanut lausunnon, jossa selitetään omia varoja koskevan kehyksen erityispiirteet. Kehys koostuu useista kerroksista, ja omia varoja koskeva päätös on pyramidin huipulla. Omia varoja koskeva päätös sisältää säännökset, joita pidetään olennaisimpina omia varoja koskevan kehyksen toiminnan kannalta, ja lainsäätäjällä on laaja harkintavalta omia varoja koskevaan päätökseen sisällytettävien olennaisten osien osalta edellyttäen, että tämä ei johda siihen, että muut omien varojen kehykseen kuuluvat säädökset menettäisivät hyödyllisen vaikutuksensa⁶³.
102. Sen vuoksi lainsäätäjä voi katsoa, että 6 artiklan 4 kohta kuuluu lainanoton suuruuden ja sen takaisinmaksusta johtuvien seurausten vuoksi pikemminkin omat varat -päätosehdotukseen kuin omien varojen käyttöön asettamista koskevaan asetukseen, kunhan pyritään yhdenmukaisuuteen omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artiklan kanssa, joka jo kattaa ainakin osittain oikeudellisen tilanteen, jota on tarkoitus säännellä omat varat -päätosehdotuksen 6 artiklan 4 kohdalla. Tämä sisällyttäminen omat varat -päätosehdotukseen olisi perusteltua myös siksi, että sillä on suora yhteys muihin takaisinmaksuun liittyviin tekijöihin. Lopuksi sekä nykyinen omia varoja koskeva päätös että komission vuonna 2018 esittämä omia varoja koskeva päätosehdotus sisältävät jo rajallisen määrän säännöksiä omien varojen käyttöön asettamisesta.

c) **Alustavat päätelmät**

103. Edellä esitetyn pohjalta neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo seuraavaa:

- SEUT 311 artikla on asianmukainen oikeusperusta omat varat -päätosehdotukseen sisällytetyille uusille osatekijöille, jotta voidaan ottaa huomioon NGEU-välineen mukaisen lainanoton takaisinmaksu;

⁶³ Oikeudellisen yksikön lausunto asiakirjassa 6198/12, 10 kohta: "*On kuitenkin toisaalta muistettava, että lainsäätäjällä on laaja harkintavalta sen määrittämiseksi, mikä on omat varat -päätosehdotukseen sisällytettävä olennainen tekijä, eikä sen näin ollen tarvitse noudattaa ehdotettua oikeudellista rakennetta kaikilta yksityiskohtaisilta osiltaan. Vaikka teoriassa kaikki sekä olennaiset että muut kuin olennaiset säännökset voitaisiin sisällyttää omia varoja koskevaan päätökseen, on kuitenkin otettava huomioon myös SEUT 311 artiklan 4 kohdan ja 322 artiklan 2 kohdan määräysten hyödyllinen vaikutus – sikäli kuin nämä kaksi oikeusperustaa osoittavat perussopimuksen valmisteluasiakirjoissa vahvistettuna sopimuspuolten tarkoituksena olevan, että lainsäätäjä päättää useista kysymyksistä, joiden menettelyvaatimukset poikkeavat omia varoja koskevan päätöksen menettelyvaatimuksista.*"

- komission valtuuttamista lainaamaan varoja pääomamarkkinoilta voidaan pitää omat varat -päättösehdotuksen muita säännöksiä täydentävänä toimenpiteenä;
- unionin lainsäätäjä voi katsoa, että omat varat -päättösehdotuksen 6 artiklan 4 kohta on omien varojen järjestelmän olennainen osatekijä, joka olisi sisällytettävä pikemminkin omat varat -päättösehdotukseen kuin omien varojen käyttöön asettamista koskevaan asetukseen.

5. Voisiko omat varat -päättösehdotuksen 6 artiklan 4 kohta nykyisessä muodossaan, jossa vahvistetaan säännöt, joita sovelletaan lainan maksulaiminlyönteihin tai talousarviomäärärahojen riittämättömyyteen, aiheuttaa omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen perusteella jäsenvaltioiden yhteisvastuullisuuden?

a) Oikeudellinen kehys

104. Omat varat -päättösehdotuksen 6 artiklan 4 kohdassa säädetään, että jos talousarvioon otetut hyväksytyt määrärahat eivät riitä täyttämään 3 b artiklassa tarkoitettua lainanotosta johtuvia unionin velvoitteita, jäsenvaltioiden on asetettava tätä varten tarvittavat varat komission käyttöön *"SEUT-sopimuksen 322 artiklan 2 kohdan nojalla hyväksytyjen, tuolloin sovellettavien asetusten mukaisesti ja samoin edellytyksin, joita sovelletaan siinä tapauksessa, että"* unionin ottaman *"lainan takaisinmaksu laiminlyödään"*.

Omat varat -päättösehdotuksen 6 artiklan 4 kohdan sanamuodon on katsottava viittaavan nykyisen omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artiklaan ja erityisesti sen 3 ja 4 kohtaan.

105. Omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artikla on osa IV lukua

"Käteisvarojen hoito", ja se kuuluu seuraavasti:

"1. Komissiolla on käytössään 9 artiklan 1 kohdassa tarkoitettulle tilille hyvitetty summat siinä laajuudessa kuin tämä on tarpeen talousarvion toteuttamisesta aiheutuvien komission käteisvaratarpeiden kattamiseksi.

2. Jos käteisvarojen tarve ylittää tileillä olevat varat, komissio voi tehdä näiden varojen kokonaismäärän ylittäviä nostoja edellyttäen, että määrärahat ovat talousarviossa käytettävissä eikä talousarvioon otettujen omien varojen enimmäismääriä ylitetä. Tällöin se ilmoittaa ennakoiduista ylityksistä jäsenvaltioille etukäteen.

3. Unionin velkojen maksamisen takaamiseksi voidaan 2 ja 4 kohdan säännöksiä soveltaa väliaikaisesti 2 kohdassa säädetyistä edellytyksistä riippumatta vain siinä tapauksessa, että lainan, josta on tehty sopimus tai jolle on annettu takaus neuvoston, tai Euroopan parlamentin ja neuvoston, asetusten ja päätösten mukaisesti, maksu häiriintyy olosuhteissa, joissa komissio ei voi ajoissa turvautua muihin tällaisiin lainoihin sovellettavien rahoitussäännösten ja -määräysten mukaisiin toimenpiteisiin taatakseen, että unionin oikeudelliset velvoitteet rahoittajia kohtaan täytetään.

4. Jollei toisen alakohdan soveltamisesta muuta johdu, kokonaisvarojen ja käteisvaratarpeiden välinen erotus jaetaan jäsenvaltioiden kesken mahdollisuuksien mukaan suhteessa kustakin jäsenvaltiosta saatavista talousarvion tuloista tehtyyn ennakkoarvioon. Komissio pyrkii käteisvaratarpeiden kattamisen yhteydessä vähentämään sitä vaikutusta, joka johtuu 9 artiklan 1 kohdan kolmannen alakohdan mukaisesta jäsenvaltioiden velvollisuudesta hyvittää negatiivisen koron määrät, käyttämällä ensisijaisesti asianomaisille tileille hyvitettyjä varoja."

106. Tuloksena viittauksesta omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artiklaan komissio voisi vaatia, että kukin jäsenvaltio asettaa käyttöön käteisvaroja, jotka ovat tarpeen asiaankuuluvien pääoman, korkojen tai kustannusten takaisinmaksutarpeen kattamiseksi, jos unioni ei pysty täyttämään omat varat -päätosehdotuksen 3 b artiklassa tarkoitettuja lainanottoa koskevia velvoitteitaan velkojiaan kohtaan. Käteisvaratarpeet jaettaisiin – mahdollisuuksien mukaan – jäsenvaltioiden kesken määräsuhteisesti. Tällaiset käteisvarat koskevat toimenpiteet ovat vain väliaikaisia, eivätkä ne voi koskaan johtaa käteisvarapyyntöihin, jotka ylittäisivät omien varojen enimmäismäärät.

b) Oikeudellinen analyysi

107. Omat varat -päättöehdotuksesta käydyissä keskusteluissa on esitetty kysymyksiä siitä, voisiko omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artiklaan viittaaminen omat varat -päättöehdotuksen 6 artiklan 4 kohdassa avata mahdollisuuden "velan ottamiseen yhteiselle vastuulle" omien varojen järjestelmän kautta, eli johtaisiko se järjestelmään, jossa jäsenvaltiot olisivat yhteisvastuussa NGEU-välinettä varten liikkeeseen lasketusta velasta ja jonka mukaan kukin jäsenvaltio voitaisiin velvoittaa antamaan puuttuvia käteisvaroja riippumatta osuudesta, jonka se on vastuussa unionille muiden jäsenvaltioiden vastuisiin verrattuna.

108. On syytä korostaa, että unionin omien varojen järjestelmässä kunkin jäsenvaltion rahoitusvastuu on yksilöllinen eikä yhteisvastuullinen. Omien varojen järjestelmä perustuu jäsenvaltioiden valtiontaloutta koskevan määräysvallan täysimääräiseen kunnioittamiseen. Tästä syystä perussopimusten laatijat ovat määränneet, että SEUT 311 artiklan kolmannen kohdan mukaisesti omia varoja koskeva päätös voi tulla voimaan vasta, kun kukin jäsenvaltio on hyväksynyt sen valtiosääntönsä asettamien vaatimusten mukaisesti. Vaikka jäsenvaltioiden on kannettava rahoitusvastuu, jonka ne ovat hyväksyneet omia varoja koskevan päätöksen hyväksyessään, niille voidaan asettaa väliaikaisia toimenpiteitä laajempia ylimääräisiä taloudellisia velvoitteita ainoastaan sillä edellytyksellä, että omia varoja koskevaa päätöstä on ensin muutettu vastaavasti.

Näin ollen unionin omien varojen järjestelmä perustuu periaatteessa suhteellisuusjärjestelmään, jossa kunkin jäsenvaltion maksuosuudet määritetään määräsuhteessa omia varoja koskevassa päätöksessä itsessään vahvistettuihin maksuosuustasoihin (erityisesti niin kutsutut BKTL-osuudet) ja jossa jäsenvaltioiden maksuosuudet ovat ennakoitavissa ja varmoja eikä niitä voida muuttaa, ellei omia varoja koskevaa päätöstä muuteta.

109. Omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artiklan 3 ja 4 kohta eivät siis tuo mukanaan velan ottamista yhteiselle vastuulle, vaan pikemminkin niillä perustetaan jäsenvaltioiden välinen väliaikaisia korvauksia koskeva järjestelmä, jossa kukin jäsenvaltio on viime kädessä vastuussa omia varoja koskevan päätöksen soveltamisen perusteella maksettavien määrien siirtämisestä. Omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artiklan 3 ja 4 kohdassa säädetään mekanismista, jota sovelletaan viimeisenä keinona, jos unionin lainan maksu häiriintyy, kun *"komissio ei voi ajoissa turvautua muihin tällaisiin lainoihin sovellettavien rahoitussäännösten ja -määräysten mukaisiin toimenpiteisiin taatakseen, että unionin oikeudelliset velvoitteet rahoittajia kohtaan täytetään"*. Tässä painotetaan unionin velan maksamista ajoissa, sillä tarvittavien lisämäärien ottaminen talousarvioon, mikä on joka tapauksessa toteutettava, saattaa johtaa unionin maksuviivästyksiin. Jäsenvaltioiden velvollisuus täyttää puuttuvat käteisvaratarpeet väliaikaisesti perustuu suhteellisuusjärjestelmään (määräsuhteisesti).

Vaikka omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artiklan 3 kohdassa sallittaisiin teoriassa se, että jos tällainen oikeasuhteinen jako ei ole mahdollinen, vastuun jakaminen jäsenvaltioiden kesken voi poikkeuksellisesti johtaa siihen, että jotkin jäsenvaltiot maksavat suuremman rahoitusosuuden kuin niiden määräsuhteisesti laskettu osuus olisi, tätä ei voida pitää yhteisvastuullisuuden olettamuksena, koska joka tapauksessa puuttuvien käteisvarojen käyttöön antamista sovellettaisiin vain väliaikaisesti talousarvion ulkopuolisina toimina⁶⁴.

110. Omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artiklan 3 ja 4 kohdan tarkoituksena on kuitenkin ollut korjata käteisvarojen puute sellaisten lainojen osalta, joissa i) määrät ovat tähän mennessä olleet paljon pienempiä kuin NGEU-välineen puitteissa kaavailluissa lainoissa ja ii) kyseisistä lainoista aiheutuu vain ehdollinen velka.

Sitä vastoin NGEU-väline on hyvin erilainen rakenne: kyse on paljon suuremmista summista, joiden osalta jäsenvaltioiden vastuu syntyy väistämättä "lainanottoa menojen kattamiseksi" koskevassa tilanteessa.

⁶⁴ Käteisoperaatiot olisi myöhemmin tasattava unionin vuotuisessa talousarviossa (yleensä lisätalousarvion keinoin). On myös selvää, että komissio ryhtyy toimenpiteisiin periäkseen velan velalliselta, joka on laiminlyönyt takaisinmaksun, ja tällaiset takaisin perityt määrät otetaan talousarvioon tuloina.

111. Omat varat -päättösehdotuksesta tähän mennessä käydyissä keskusteluissa esitettyjen huomioiden perusteella se, että NGEU-väline on rakenteeltaan näin erilainen ja että kyseessä olevat määrät ovat suuria, saattaa merkitä sitä, että omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artiklan soveltaminen käsiteltävänä olevaan NGEU-välineen mukaiseen tapaukseen voi olla epäasianmukaista. Tämä johtuu erityisesti "lainanottoa menojen kattamiseksi" koskevasta osiosta, erityisesti poikkeuksellisten tilanteiden osalta, joissa kyseisen säännöksen mukainen korvaus voisi johtaa määrien väliaikaiseen uudelleenjakoon määräsuhteesta poikkeavasti ja joissa NGEU-välineen puitteissa voitaisiin vaatia erittäin suurta määrää puuttuvia käteisvaroja rajalliselta määrältä jäsenvaltioita⁶⁵.
112. Lisäksi omat varat -päättösehdotuksen 6 artiklan 4 kohdassa esitettyä yleistä viittausta omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen käteisvarojen hoitoa koskeviin säännöksiin ja tämän viittauksen dynaamista luonnetta eli sitä, että säännöksiin viitataan sellaisina kuin niitä sovelletaan asianomaisena ajankohtana ja näin ollen ottaen huomioon mahdolliset tulevat muutokset ja lainsäädännön kehittyminen⁶⁶, on vaikea sovittaa yhteen vakautta ja ennustettavuutta koskevan ajatuksen kanssa, joka on perustana omat varat -päättösehdotuksessa käyttöön otettavalle erityiselle osiolle, jolla vastattaisiin maturiteetiltaan erittäin pitkäaikaisten velkojen liikkeeseenlaskuun.
113. Edellä esitettyjen huolenaiheiden huomioon ottamiseksi on suositeltavaa, että omat varat -päättösehdotukseen itseensä sisältyisi asianmukainen sanamuoto, joka koskee nimenomaan NGEU-välineeseen liittyvien käteisvarojen hoitoa. Omat varat -päättösehdotuksessa voitaisiin selkeästi vahvistaa periaate, jonka mukaan puuttuvat käteisvaratarpeet on täytettävä määräsuhteessa, sekä periaate, jonka mukaan kunkin jäsenvaltion lopullinen vastuu varojen siirtämisestä unionille rajoittuu joka tapauksessa määrään, jonka jäsenvaltio on sitoutunut siirtämään unionille. Neuvoston oikeudellinen yksikkö on valmis ehdottamaan asianmukaista sanamuotoa näiden kysymysten käsittelemiseksi.

⁶⁵ Samalla on huomattava, että varojen riittämättömyys "lainanotto menojen kattamiseksi" -osiossa on todennäköisesti varsin poikkeuksellista, sillä takaisinmaksut ovat täysin ennakoitavissa ja ohjelmoitavissa siksi, että unioni ottaa kannettavakseen tietyn vastuun (verrattuna vain ehdolliseen velkaan). Komissio on viitannut väliaikaisten kahdestoistaosien tapaukseen, jossa ei välttämättä varmisteta tarvittavien määrärahojen määrää.

⁶⁶ Muistettakoon, että neuvosto voi muuttaa omien varojen käyttöön asettamista koskevaa asetusta määräenemmistöllä.

c) Alustavat päätelmät

114. Edellä esitetyn perusteella tehdään seuraavat päätelmät:

- unionin omien varojen järjestelmä perustuu periaatteessa suhteellisuusjärjestelmään, jossa kunkin jäsenvaltion maksuosuudet määritetään määräsuhteessa omia varoja koskevassa päätöksessä itsessään vahvistettuihin maksuosuustasoihin (erityisesti niin kutsutut BKTL-osuudet) ja jossa jäsenvaltioiden maksuosuudet ovat ennakoitavissa ja varmoja eikä niitä voida muuttaa, ellei omia varoja koskevaa päätöstä muuteta;
- vaikka omien varojen käyttöön asettamista koskevan asetuksen 14 artiklan 3 ja 4 kohta, joiden soveltamiseen omat varat -päätosehdotuksen 6 artiklan 4 kohdassa viitataan, eivät tuo mukanaan velan ottamista yhteiselle vastuulle, vaan niillä perustetaan jäsenvaltioiden välinen väliaikaisia korvauksia koskeva järjestelmä siinä tapauksessa, että unionin ottaman lainan takaisinmaksu laiminlyödään, kyseiset säännökset on laadittu sellaisia tilanteita varten, joissa ei ole kyseessä NGEU-välineen puitteissa kaavailtu "lainanotto menojen kattamiseksi" eikä NGEU-välineen toiminnan erityinen laajuus ja erityisluonne. Näiden erityispiirteiden ja valtuuskuntien esittämien huolenaiheiden huomioon ottamiseksi on suositeltavaa, että omat varat -päätosehdotuksen tekstiä muutetaan lisäämällä siihen sanamuoto, joka koskee nimenomaan NGEU-välineeseen liittyvien käteisvarojen hoitoa.

**B. ELPYMISVÄLINETTÄ VARTEN VALITUN OIKEUSPERUSTAN
(SEUT 122 ARTIKLA) ASIANMUKAISUUS**

1. Alustavat huomautukset

115. Elpymisvälineessä⁶⁷ kohdennetaan tulot, jotka saadaan omat varat -päätosehdotuksessa annetun komission uuden valtuutuksen nojalla lainanotosta markkinoilta, useisiin elpymistoimenpiteisiin, joiden soveltamisala määritellään kyseisessä välineessä (elpymisvälineen 2 ja 3 artikla).

⁶⁷ Komission ehdotus neuvoston asetukseksi Euroopan unionin elpymisvälineen perustamisesta covid-19-pandemian jälkeisen elpymisen tukemiseksi (COM (2020) 441 final), asiakirja ST 8141/20 INIT.

116. Elpymisvälineessä säädetään myös tuen muodoista (tuki, jota ei makseta takaisin, lainat ja takuiden rahoittaminen, 3 artiklan 2 kohta) ja vahvistetaan erityissäännöt välineen talousarvion toteuttamista varten, mukaan lukien lainanotosta saatavien tulojen nimeäminen ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi (4 artiklan 1 kohta).

Elpymisvälineessä ei kuitenkaan vahvisteta elpymistoimenpiteitä sinänsä, vaan säädetään, että ne toteutetaan osana erikseen määriteltäviä ohjelmia, joita elpymisvälineestä rahoitetaan (2 artiklan 2 kohta). Näin ollen elpymisvälineen lopullisiin tavoitteisiin pyritään toteuttamalla itsenäisiä meno-ohjelmia niiden erityispiirteiden ja sääntöjen mukaisesti sellaisina kuin ne on vahvistettu asiaa koskevissa unionin säädöksissä.

2. Oikeudellinen kehys

117. SEUT 122 artikla kuuluu seuraavasti:

"1. Neuvosto voi komission ehdotuksesta päättää jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä erityisesti, jos ilmenee suuria vaikeuksia tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista.

2. Jos luonnonkatastrofit tai poikkeukselliset tapahtumat, joihin jäsenvaltio ei voi vaikuttaa, ovat aiheuttaneet tuolle jäsenvaltiolle vaikeuksia tai vakavasti uhkaavat aiheuttaa sille suuria vaikeuksia, neuvosto voi komission ehdotuksesta tietyin edellytyksin myöntää kyseiselle jäsenvaltiolle unionin taloudellista apua. Neuvoston puheenjohtaja antaa Euroopan parlamentille tiedon tehdystä päätöksestä."

3. Oikeudellinen analyysi

118. Tuomioistuimen edellä 74 kohdassa tarkoitetun vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin toimen oikeudellisen perustan valinnan on perustuttava sellaisiin objektiivisiin seikkoihin, jotka voivat olla tuomioistuimen suorittaman valvonnan kohteena ja joihin kuuluvat erityisesti toimen tarkoitus ja sisältö.

119. Elpymisvälineessä ei täsmennetä, onko sen oikeusperusta SEUT 122 artiklan 1 vai 2 kohta vai muodostavatko nämä molemmat kohdat samanaikaisesti ehdotuksen oikeusperustan.

Todettakoon, että SEUT 122 artiklan 2 kohdassa määrätään, että neuvosto voi tietyin edellytyksin myöntää jäsenvaltioille unionin taloudellista apua. Elpymisvälineestä ei kuitenkaan myönnetä taloudellista apua jäsenvaltioille. Siinä vahvistetaan yleiset järjestelyt unionin lainanotosta saatavien tulojen käyttämiseksi useissa unionin ohjelmissa.

Neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo näin ollen, että elpymisväline perustuu SEUT 122 artiklan 1 kohtaan eikä 2 kohtaan. SEUT 122 artiklan 2 kohdassa käytetty sanamuoto, jossa viitataan vaikeuksiin tai poikkeuksellisiin tapahtumiin, joiden vuoksi sen käyttö voi olla perusteltua, auttaa kuitenkin antamalla viitteitä siitä, minkälaisiin poikkeuksellisiin olosuhteisiin 122 artiklalla on kokonaisuudessaan tarkoitus puuttua.

120. SEUT 122 artiklan 1 kohdassa neuvosto valtuutetaan hyväksymään "*taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisia toimenpiteitä*" "*yhteisvastuun hengessä*" täsmentämättä, mitkä ovat ne tilanteet, jotka oikeuttavat turvautumisen kyseiseen määräykseen, tai mitkä ovat niiden toimenpiteiden erityinen muoto, luonne ja sisältö, jotka tämän määräyksen perusteella voidaan toteuttaa. SEUT 122 artiklan 1 kohdassa viitataan ainoastaan "*erityisesti*" suuriin vaikeuksiin tiettyjen tuotteiden saatavuudessa, ennen kaikkea energia-alalla, mutta siinä ei täsmennetä tyhjentävästi, millaiset tilanteet voivat johtaa kyseisen määräyksen soveltamiseen tai erityisiin toimenpiteisiin, jotka neuvostolla on toimivalta toteuttaa.

121. Kun otetaan huomioon SEUT 122 artiklan 1 kohdan väljä sanamuoto, neuvostolla on laaja harkintavalta, kun se toimii sen nojalla. Tätä harkintavaltaa on kuitenkin käytettävä ottaen huomioon seuraavat seikat:

- Ensinnäkin SEUT 122 artiklan 1 kohtaan turvautuminen edellyttää kiireellistä tai poikkeuksellista tilannetta⁶⁸, joka johtaa suuriin vaikeuksiin⁶⁹ jäsenvaltioiden taloudellisessa tilanteessa ja johon ei voida puuttua unionin tavanomaisilla toimenpiteillä. SEUT 122 artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen "aiheellisten" toimenpiteiden on oltava oikeassa suhteessa tilanteen vakavuuteen. Kuten oikeuskäytännössä on vahvistettu, SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksyttyjen toimenpiteiden on lisäksi oltava väliaikaisia⁷⁰. Sitä ei voida käyttää jonkin asian pysyvään sääntelyyn tai EU:n politiikkojen tavanomaisen rahoituksen korvaamiseen, koska tämä loukkaisi perussopimuksissa määrättyjä asiaankuuluvia aineellisia oikeusperustoja. Kohdan lopussa ilmauksella "*sanotun kuitenkin rajoittamatta muiden perussopimuksissa määrättyjen menettelyjen soveltamista*" korostetaan SEUT 122 artiklan 1 kohdan mukaisten toimenpiteiden poikkeuksellista ja väliaikaista luonnetta, koska kyseiseen määräykseen turvautuminen ei saa haitata tai kiertää perussopimuksissa määrättyjen muiden oikeusperustojen käyttöä "tavanomaisina aikoina".
- Toiseksi SEUT 122 artiklan 1 kohta kuuluu SEUT VIII osaston 1 lukuun, joka koskee talouspolitiikkaa. SEUT 122 artiklan 1 kohdan mukaisten toimenpiteiden on näin ollen oltava luonteeltaan taloudellisia.

⁶⁸ SEUT 122 artiklan 1 kohdan sanamuodossa ei nimenomaisesti mainita kiireellisyyshedellytystä kuten 122 artiklan 2 kohdan sanamuodossa. Näitä kahta kohtaa on kuitenkin luettava yhdessä ja ottaen huomioon 122 artiklan erityinen tarkoitus perussopimusten järjestelmässä: sekä asiayhteyteen että järjestelmään liittyvät tulkintamenetelmät viittaavat näin ollen "häätätilanneperusteisiin", joita sovelletaan koko artiklaan.

⁶⁹ SEUT 122 artiklan 1 kohdassa viitataan "*suuriin vaikeuksiin tiettyjen tuotteiden saatavuudessa*". Vaikka viittaus on vain esimerkinomainen eikä sillä pyritä rajoittamaan niitä vaikeuksien tyyppejä, joihin artiklalla voidaan puuttua, määräyksessä asetetaan merkittävyyden raja ("*suuret vaikeudet*"), joka on saavutettava, jotta voidaan perustella toimenpiteiden hyväksyminen tämän oikeusperustan nojalla, ja jätetään näin ollen neuvostolle harkintavaltaa toimenpiteiden hyväksymisessä. Huomattakoon, että "*suurien vaikeuksien*" käsitettä käytetään myös määriteltäessä 122 artiklan 2 kohdan mukaisen taloudelliseen apuun turvautumisen edellytyksiä.

⁷⁰ Tuomioistuin on määritellyt nämä edellytykset ETY:n perustamissopimuksen 103 artiklan, joka on SEUT 122 artiklan edeltäjä, käyttämiselle. Ks. tuomio edellä mainitussa asiassa *Balkan Import*, 13–17 kohta.

122. Nyt on tarkasteltava, kuuluvatko elpymisvälineen tarkoitus ja sisältö edellä mainittujen kriteerien perusteella SEUT 122 artiklan 1 kohtaan. Tätä tarkastelua on täydennettävä toisella tarkastelulla: koska elpymisvälineen tavoitteisiin pyritään toteuttamalla itsenäisiä meno-ohjelmia, on myös arvioitava, vastaavatko kyseisten ohjelmien olennaiset piirteet asianmukaisesti vaatimuksia, joita SEUT 122 artiklan nojalla hyväksytyjen toimenpiteiden olisi noudatettava.

a) Elpymisvälineen tarkastelu

i) Elpymisvälineen tavoitteet

123. Elpymisvälineen 1 artiklassa säädetään, että välineen tavoitteena on "*tukea covid-19-pandemian jälkeistä elpymistä*". Elpymisvälineen johdanto-osan 1 ja 2 kappaleessa covid-19-pandemia tunnustetaan poikkeuksellisen taloudellisen tilanteen aiheuttajaksi. Jotta tämä poikkeuksellinen tilanne voitaisiin ratkaista, johdanto-osan 4 kappaleessa esitetään elpymisvälineen tavoitteet eli poikkeuksellisen taloudellisen ja sosiaalisen tuen ohjelman perustaminen, jäsenvaltioiden välisen solidaarisuuden hengessä ja erityisesti kriisistä eniten kärsineiden jäsenvaltioiden auttamiseksi, sekä poikkeuksellisen ja koordinoitun taloudellisen ja sosiaalisen tuen ohjelman vauhdittaminen. Johdanto-osan 6 kappaleessa korostetaan, että elpymisvälineestä olisi myönnettävä tukea ainoastaan covid-19-pandemian seurauksiin puuttumiseksi tai sellaisen rahoituksen tarjoamiseksi, jota tarvitaan välittömästi covid-19-pandemian uudelleen ilmaantumisen estämiseksi.

124. Edellä kuvatut ehdotuksen tavoitteet vastaavat asianmukaisesti SEUT 122 artiklan 1 kohdan tavoitteita eli varsinkin puuttumista yhteisvastuun hengessä poikkeuksellisiin tilanteisiin, erityisesti suurien vaikeuksien ilmetessä.

ii) Elpymisvälineen sisältö

125. Seuraava kysymys koskee sitä, onko elpymisvälineelle asetetut tavoitteet otettu asianmukaisesti huomioon sen sisällössä. Kuten edellä on selvitetty, tämän sisällön on koostuttava toimenpiteistä, jotka ovat luonteeltaan poikkeuksellisia, väliaikaisia ja taloudellisia.

Toimenpiteiden poikkeuksellisuus

126. Toimenpiteiden poikkeuksellisuus edellyttää ensinnäkin sen tarkastelemista, liittyvätkö ne covid-19-pandemian aiheuttamaan tilanteeseen. Toisin sanoen poikkeuksellisuuden vaatimus edellyttää, että elpymisvälineen soveltamisala on rajoitettava toimenpiteisiin, jotka on suunniteltu covid-19-pandemian seurauksiin puuttumiseksi.
127. Ehdotuksen 2 artiklassa, joka koskee elpymisvälineen soveltamisalaa, säädetään, että sillä tuetaan covid-19-pandemian jälkeistä elpymistä unionissa, mitä varten siinä säädetään "erityisesti" useista toimenpiteistä pandemian kielteisten seurausten torjumiseksi (ehdotuksen 2 artiklan 1 kohdan a–i alakohhta sekä 2 artiklan 1 kohdan toinen alakohhta):
- a) toimenpiteet, joilla pyritään reagoimaan kriisin välittömiin vaikutuksiin, jotka koskevat työllisyyttä, terveydenhuoltoaloja ja talouden toimijoita (a, c, d ja i alakohdan mukaiset toimenpiteet)⁷¹;
 - b) toimenpiteet, joilla tuetaan jäsenvaltioiden talouksien elvyttämistä erityisesti tukemalla uudistuksia ja investointeja sekä oikeudenmukaista siirtymistä ilmastoneutraaliin talouteen koskevaa tavoitetta (b ja h alakohdan mukaiset toimenpiteet)⁷²;
 - c) toimenpiteet, joilla vahvistetaan unionin valmiutta selviytyä tulevista terveyskriiseistä (e, f ja g alakohhta)⁷³;
 - d) toimenpiteet, joilla tuetaan covid-19-kriisin koettelemia kolmansia maita (2 artiklan 1 kohdan toinen alakohhta)⁷⁴.
128. Neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo, että edellä a alakohdassa tarkoitettu ensimmäinen toimenpideluokka liittyy selvästi covid-19-pandemiaan.

⁷¹ Toteutetaan REACT-EU-välineen, vakavaraisuustukivälineen ja strategisten investointien välineen avulla.

⁷² Toteutetaan elpymis- ja palautumistukivälineen sekä oikeudenmukaisen siirtymän rahaston lisävarojen avulla.

⁷³ Toteutetaan EU4Health-ohjelman sekä Horisontti 2020 -puiteohjelman ja rescEU-valmiusvaraston lisävarojen avulla.

⁷⁴ Toteutetaan humanitaarisen avun ja naapuruus-, kehitys- ja kansainvälisen yhteistyön välineen (NDICI) lisävarojen avulla.

129. Toista toimenpideluokkaa (b alakohta) perustellaan ehdotuksessa sillä, että covid-19-kriisillä on erilainen vaikutus eri kansantalouksiin ja että se lisää jäsenvaltioiden rahoituskapasiteeteissa olevia aiempia eroja elpymisen tukemisessa: jos elpymiseen ei sovelleta yhtenäistä lähestymistapaa, jäsenvaltioiden kansantaloudet päätyisivät eriytymään, mikä vaarantaisi lopulta sisämarkkinat sekä unionin sosiaalisen ja alueellisen yhteenkuuluvuuden (johdanto-osan 3 ja 4 kappale).

Vaikka neuvoston oikeudellisen yksikön tehtävänä ei ole arvioida toisen toimenpideluokan taustalla olevien taloudellisten perustelujen pätevyyttä, on loogista päätellä ottaen huomioon neuvoston laaja harkintavalta SEUT 122 artiklan nojalla, että tuki, jolla pyritään vauhdittamaan sellaisten jäsenvaltioiden taloutta, joihin viruksen leviämistä hidastavat eristystoimet ovat vaikuttaneet vakavasti, ja jolla tuetaan rakenneuudistuksia ja investointeja, joilla pyritään palauttamaan näiden covid-19-kriisin erityisesti koettelemien jäsenvaltioiden taloudellinen vakaus, kuuluu SEUT 122 artiklan yleisiin poikkeuksellisuutta koskeviin perusteisiin.

130. Erityistä huomiota on kiinnitettävä myös kahdenlaisiin toimenpiteisiin: niihin, jotka liittyvät valmiuteen tulevien kriisien varalta (128 kohdan c alakohta) sekä niihin, joilla tuetaan kolmansia maita (d alakohta).
131. Siltä osin kuin on kyse sellaisten toimenpiteiden sisällyttämisestä elpymisvälineen soveltamisalaan, joiden tarkoituksena on parantaa tuleviin kriiseihin varautumista (2 artiklan 1 kohdan e–g alakohta), on selvennettävä, että periaatteessa SEUT 122 artiklan 1 kohdassa määrätään "reaktiivisista" toimista siinä mielessä, että sen avulla voidaan vastata olemassa oleviin vaikeuksiin, mutta sillä ei tueta ennaltaehkäiseviä toimia tulevien hypoteettisten kriisien välttämiseksi, joita varten on käytettävissä muita oikeusperustoja (ja tavanomaista rahoitusta).

132. Samaan aikaan covid-19-pandemia on kuitenkin edelleen meneillään, eikä sen tulevaa kehitystä (esimerkiksi mahdollisia muita aaltoja) ole tässä vaiheessa mahdollista ennustaa. Jos kriisin alkaessa tietyillä aloilla kohdattuihin vaikeuksiin ei puututa (esimerkiksi unionin toimitusketjujen riittämätön itsenäisyys, terveydenhuoltoalan riittämätön valmius tartuntatautien käsittelyyn, lääkintätarvikkeiden, lääkkeiden, tutkimuksen jne. puute), tämä voi heikentää entisestään taloudellista tilannetta, jos pandemia puhkeaa uudelleen. Sen vuoksi on mahdollista katsoa, että valmiustoimenpiteet ovat asianmukaisia covid-19-kriisin aiheuttaman tilanteen käsittelemiseksi, edellyttäen kuitenkin, että valmiustoimenpiteet liittyvät selvästi kriisin aikana kohdattuihin vaikeuksiin.
133. Myös kolmansille maille annettavan tuen muotojen sisällyttäminen elpymisvälineestä tuettaviin toimenpiteisiin herättää huolta (2 artiklan 1 kohdan toinen alakohta). Ehdotuksen mukaan tämä suora tuki olisi perusteltua, kun otetaan huomioon kolmansien maiden kanssa ylläpidettävien taloussuhteiden merkitys ja hyödyt, joita tuki toisi unionille kriisistä kärsineitä kauppaa- ja taloussuhteita lujittamalla (johdanto-osan 7 kappale). Tämä tavoite tulee esiin ehdotuksen 2 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa, jonka mukaan "*elpymisvälineestä annetaan lisäksi kriisitukea kumppanimaille niiden ja unionin välisten kauppaa- ja taloussuhteiden palauttamiseksi ja lujittamiseksi sekä näiden maiden palautumiskyvyn vahvistamiseksi*".
134. Tältä osin on korostettava, että SEUT 122 artiklan 1 kohdassa vahvistettu toimivalta perustuu erityiseen jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuun henkeen⁷⁵, joka oikeuttaa toteuttamaan poikkeuksellisia toimia, kun jäsenvaltioilla on vakavia taloudellisia vaikeuksia. Kolmansien maiden asema on tältä osin perusluonteisesti erilainen.

⁷⁵ Unionin yleinen tuomioistuin on selventänyt, että "*se, että neuvoston on jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun hengessä päätettävä SEUT 122 artiklan 1 kohdassa tarkoitetuista taloudellisen tilanteen kannalta aiheellisista toimenpiteistä, merkitsee, että nämä toimenpiteet perustuvat jäsenvaltioiden väliseen avunantoon*", tuomio 30.9.2015, *Anagnostakis v. komissio*, T-450/12, ECLI:EU:T:2015:739, 42 kohta. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän toteamuksen muutoksenhaussa, tuomio 12.9.2017, C-589/15 P, ECLI:EU:C:2017:663, 71 kohta.

Näin ollen vaikka vaikeudet, joita jäsenvaltio saattaa kohdata sen vuoksi, että se on riippuvainen kolmansien maiden talouksista, ovat merkityksellisiä SEUT 122 artiklaan turvautumisen kannalta⁷⁶, niillä ei voida perustella suoran avun antamista kolmansille maille toimenpiteisiin, joilla pyritään tukemaan niiden palautumiskykyä, siltä osin kuin näillä toimenpiteillä ei ole suoria vaikutuksia jäsenvaltioiden talouksiin. Tämä täsmennys olisi otettava mukaan säännökseen, ja perusteluja olisi kehiteltävä edelleen tai soveltamisala olisi rajattava niihin kolmansiin maihin, joilla on erityistä merkitystä.

135. Toimenpiteiden poikkeuksellisuus edellyttää myös sen arvioimista, ovatko ne asianmukaisia sen taloudellisen tilanteen kannalta, johon niillä aiotaan puuttua. Tältä osin ehdotuksen 3 artiklassa säädetään elpymisvälineen kokonaisrahoituksesta (750 miljardia euroa) sekä kyseisen määrän jakamisesta tukeen, jota ei makseta takaisin, lainoihin ja takuisiin sekä myös määrärahojen kohdentamisesta yksittäisiin ohjelmiin. Pysyvien edustajien komiteassa ja asiaankuuluvissa valmisteluelimissä käydyissä keskusteluissa useat valtuuskunnat ovat ottaneet esiin kysymyksen varojen kokonaismäärän ja erityismäärärahojen tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta.
136. Kuten edellä on selvitetty, neuvostolla on laaja harkintavalta, kun se päättää SEUT 122 artiklan 1 kohdan mukaisten toimenpiteiden sisällöstä. Tässä erityisessä tapauksessa tätä harkintavaltaa voidaan käyttää covid-19-kriisin aiheuttamien elpymistarpeiden yksityiskohtaisen arvioinnin perusteella, jonka komissio on esittänyt NGEU-välineen tueksi⁷⁷. Tämän perusteella komission ehdottamat luvut eivät vaikuta suhteettomilta kriisin ennennäkemättömään luonteeseen ja sen seurausten poikkeukselliseen laajuuteen nähden, kuten edellä mainitussa komission arviossa todetaan. On myös syytä muistaa, että ehdotetut määrät vastaavat mahdollisia enimmäismääriä ja että todelliset menot riippuvat EU:n erityisohjelmien tuen saamiseksi jätettyjen hakemusten hyväksyttävyydestä, mikä takaa sen, että varoja käytetään vain, jos asiaankuuluvat tukikelpoisuusperusteet täyttyvät.

⁷⁶ SEUT 122 artiklan ensimmäiset soveltamiskerrat koskivat itse asiassa tilanteita, joissa jäsenvaltioilla oli maksutasevaikeuksia, jotka johtuivat kansainvälisen kaupan tai ulkoisten häiriöiden vaikutuksesta tuotteiden, erityisesti öljyn, saatavuuteen.

⁷⁷ Ks. komission yksiköiden valmisteluasiakirja, jossa kartoitetaan Euroopan elvytystarpeita, asiak. ST 8136/20 ADD 1 REV1.

Toimenpiteiden väliaikaisuus

137. Kuten tässä lausunnossa on edellä selvennetty, SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksytyjen toimenpiteiden on oltava väliaikaisia. Niistä ei voi tulla EU:n pysyviä toimia.
138. Vaikka elpymisvälineeseen ei sovelletakaan nimenomaista raukeamislauseketta⁷⁸, useiden elpymisvälineen piirteiden perusteella voidaan päätellä, että se on luonteeltaan väliaikainen, erityisesti:
- sen talousarviorakenne on kertaluonteinen johtuen siitä, että varat, jotka otetaan käyttöön tukena, jota ei makseta takaisin, on nimetty ulkoisiksi käyttötarkoitukseensa sidotuiksi tuloiksi (elpymisvälineen 4 artiklan 1 kohta);
 - elpymisvälineen talousarvion toteuttamista koskevissa säännöissä vahvistetaan määräajat, joiden kuluessa elpymisvälineestä käyttöön otettaviin varoihin liittyvät oikeudelliset sitoumukset on tehtävä. Nämä määräajat rajaavat ajallisesti tuen saatavuuden ja toimenpiteiden tukikelpoisuuden;

⁷⁸ Toimenpiteiden ajallisia vaikutuksia rajoittavia raukeamislausekkeita on muissa 122 artiklan nojalla hyväksytyissä välineissä (viimeksi esimerkiksi edellä alaviitteessä 18 mainitussa SURE-tukivälineessä). Tällaisen lausekkeen sisällyttäminen ei kuitenkaan ole tarpeen välineen väliaikaisen luonteen vahvistamiseksi edellyttäen, että välineen rajallinen kesto johtuu selvästi sen yleisestä rakenteesta.

- määrääjat ulottuvat neljän vuoden jaksolle, ja huomattava osa varoista – 60 prosenttia määristä, jotka ovat saatavilla tukena, jota ei tarvitse maksaa takaisin – edellyttää oikeudellisen sitoumuksen tekemistä jo kahden vuoden kuluessa (4 artiklan 4–7 kohta). Tällainen aikataulu ei vaikuta kohtuuttomalta, kun otetaan huomioon kyseessä olevien varojen suuri määrä, elpymisvälineen tavoitteiden kunnianhimoinen taso ja se, että covid-19-pandemia jatkuu edelleen. Lisäksi tällainen aikataulu on verrattavissa sellaisten SEUT 122 artiklan nojalla jo hyväksyttyjen muiden välineiden aikatauluun, jotka ovat laajuudeltaan paljon pienempiä ja tavoitetasoltaan vaatimattomampia.⁷⁹

Toimenpiteiden taloudellinen luonne

139. Lopuksi SEUT 122 artiklan 1 kohdan nojalla hyväksyttyjen toimenpiteiden on oltava luonteeltaan taloudellisia, ja niihin voi kuulua meno-ohjelmien perustaminen (kuten ERI-rahastojen tapauksessa), takausjärjestelyyn perustuva back-to-back-lainausjärjestely (SURE-tukiväline) tai jopa pelkkä taloudellista tilannetta koskeva sääntelykehys. Elpymisväline on muodoltaan erilainen, sillä sen avulla otetaan käyttöön varoja, jotka on kannettu sen perusteella, että komissio on valtuutettu ottamaan lainaa markkinoilta, ja lainatut varat kohdennetaan useisiin toimenpiteisiin, jotka toteutetaan unionin ohjelmien perusteella. Väline on selvästi luonteeltaan taloudellinen, koska sillä rahoitetaan suuri määrä talouden elpymiseen tähtääviä toimenpiteitä (johdanto-osan 4 kappale), joilla puututaan pandemian taloudellisiin seurauksiin kriisin taloudelliseen ulottuvuuteen liittyvillä toimenpiteillä (2 artiklan 1 kohta).

⁷⁹ Esimerkiksi edellä alaviitteessä 15 mainitun, ERVM-asetuksen perusteella hyväksytyn Portugalin talouden sopeutusohjelman aikataulu oli kolme vuotta ja taloudellisen avun kokonaismäärä oli 26 miljardia euroa. Elpymisvälinettä koskevan ehdotuksen mukaisten toimenpiteiden väliaikaista luonnetta koskevaa päätelmää ei aseta kyseenalaiseksi se, että sidottujen määrien maksaminen ja rahoitettujen toimien toteuttaminen (sekä omat varat - päätösehdotuksen mukaisten maturiteettien takaisinmaksu) ulottuvat paljon pidemmälle ajanjaksolle, sillä tämä erilainen ajoitus noudattaa toimenpiteiden toteuttamisen erilaista logiikkaa.

b) Varoja saavien alakohtaisten säästöjen tarkastelu

i) Alustavat huomautukset

140. Siltä osin kuin elpymisvälineessä yksilöidyt toimenpiteet toteutetaan unionin erityisohjelmien kautta, on tarpeen varmistaa, että tällaisten ohjelmien sääntöjen mukaisesti elpymisvälineestä myönnetty varat käytetään SEUT 122 artiklan mukaisen tuen poikkeuksellisen ja väliaikaisen luonteen mukaisesti, kuten edellä on kuvattu⁸⁰. Tämä edellyttää erityisesti sen tarkistamista, onko tuella tarkoitus vastata covid-19-kriisistä johtuviin tarpeisiin, jotka ilmenevät asianomaisen ohjelman säännöistä, jotka koskevat varojen kohdentamista, toimien tukikelpoisuutta, arviointiperusteita ja tuen ajallista rajoittamista. Myönteinen vastaus on tarpeen, jotta voidaan taata elpymisvälineestä käyttöön otettujen varojen käytön laillisuus.
141. Neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo, että kaiken kaikkiaan alakohtaiset ohjelmat, sellaisina kuin ne on esitetty eri ehdotuksissa, vastaavat SEUT 122 artiklan 1 kohdasta johtuvia vaatimuksia asianmukaisesti. Seuraavassa tarkastelussa keskitytään lyhyesti vain niihin välineisiin, joihin on kiinnitettävä erityistä huomiota tai joiden osalta valtuuskunnat ovat esittäneet kysymyksiä. Neuvoston oikeudellinen yksikkö voi myöhemmin tarkastella kunkin ehdotuksen yksittäisiä näkökohtia, kun niistä keskustellaan yksityiskohtaisesti asiaankuuluvissa valmisteluelimissä.

⁸⁰ Neuvosto ei voi 122 artiklan mukaisen välineen puitteissa määrittää sääntöjä erillisille meno-ohjelmille, jotka hyväksytään perussopimuksen asiaa koskevan aineellisen oikeusperustan nojalla yleensä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. SEUT 122 artiklan soveltamista koskevien edellytysten noudattaminen on kuitenkin menojen laillisuuden edellytys.

ii) Elpymis- ja palautumistukivälineen perustamista koskeva ehdotus

142. Elpymis- ja palautumistukivälineen⁸¹ tarkoituksena on tukea uudistuksia ja investointeja, joilla korjataan jäsenvaltioiden talouksien rakenteellisia heikkouksia ja lujitetaan niiden palautumiskykyä tilanteessa, jossa covid-19-kriisi vaikuttaa vakavasti niiden investointikykyyn ja uhkaa lisätä niiden taloudellisia eroja (elpymis- ja palautumistukivälineen perustamista koskevan ehdotuksen johdanto-osan 4–6 kappale). Tämä tavoite muunnetaan ohjelman yleisiksi ja erityisiksi tavoitteiksi (4 artikla), jäsenvaltioille elpymis- ja palautumissuunnitelman perusteella myönnettävän tuen tukikelpoisuusperusteiksi (14 artikla) ja kyseisten suunnitelmien arviointikriteereiksi (16 artikla). Näissä säännöksissä korostetaan erityisesti EU-ohjausjakson puitteissa yksilöityjen kansallisten uudistusprioriteettien ja -haasteiden saavuttamista ja vihreän siirtymän ja digitaalisen muutoksen tukemista.
143. Elpymis- ja palautumistukivälineen tarkoitus ja sisältö kuuluvat näin ollen edellä kuvatun elpymisvälineen soveltamisalaan ja erityisesti elpymisvälineen 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa yksilöityjen toimenpiteiden luokkaan. Erityisesti elpymis- ja palautumistukivälineen keskittyminen rakenneuudistuksiin ja pitkän aikavälin tavoitteisiin, kuten vihreään siirtymään ja digitaaliseen muutokseen, vastaa edellä 129 kohdassa kuvattua logiikkaa ja luo uskottavan yhteyden kriisin aiheuttaman taloudellisen tilanteen ja sen jäsenvaltioiden elpymiskykyyn kohdistamien vaikutusten ja siten tuen perusteltavuuden välille. Eri asia on se, vastaavatko perusteet, joita ehdotetaan enimmäisrahoitusosuuksien jakamiseksi jäsenvaltioille, myös SEUT 122 artiklan tarkoitusta. Komission elpymis- ja palautumistukivälineen perustamista koskevan ehdotuksen liitteessä I ehdottama jakomenettely perustuu seuraaviin:
- tukea saavan jäsenvaltion väestömäärä osuutena EU:n kokonaisväestömäärästä vuonna 2019;
 - tukea saavan jäsenvaltion asukaskohtaisen bruttokansantuotteen (BKT) käänteinen suhde EU:n keskimääräiseen asukaskohtaiseen BKT:hen vuonna 2019;

⁸¹ Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi elpymis- ja palautumistukivälineen perustamisesta (COM (2020) 408 final), asiak. ST 8403/20 INIT.

- tukea saavan jäsenvaltion keskimääräinen työttömyysaste vuosina 2015–2019 verrattuna koko EU:n keskimääräiseen työttömyysasteeseen samalla ajanjaksolla;
 - ylärajat toiselle ja kolmannelle perusteelle varojen liiallisen keskittymisen välttämiseksi.
144. Komission ehdottamat perusteet ovat indikaattoreita eroista jäsenvaltioiden vauraudessa ja niiden taustalla vaikuttavista taloudellisista heikkouksista. Osoittamalla enemmän varoja jäsenvaltioille, jotka ovat vähemmän vauraita ja joiden on puututtava suurempaan rakennetyöttömyyteen, menettelyllä kohdennetaan varoja jäsenvaltioille, jotka tarvitsevat enemmän investointeja ja taloudellisia uudistuksia.
145. Useat valtuuskunnat ovat tuoneet esiin kysymyksiä siitä, onko viiteajanjakso merkityksellinen enimmäisrahoitusosuuksien laskemiseksi. Erityisesti on kysytty, ovatko vuotta 2019 koskevat eli covid-19-pandemiaa edeltäneet tiedot merkityksellisiä, kun otetaan huomioon ohjelman tavoite eli kriisin jälkeisen elpymisen tukeminen.
146. Tältä osin komissio on korostanut, että kriisistä ja eriytymisen riskistä kärsivät eniten ne jäsenvaltiot, joilla on todistettusti ollut jo aiempia taloudellisia heikkouksia. Niiden elpymiskyky oli jo heikentynyt ja niiden oletetaan tällä hetkellä kärsivän eniten. Lisäksi koska pandemia on uusi ja jatkuu edelleen, sen vaikutuksia koskevat taloudelliset tiedot ovat osittaisia eivätkä ne välttämättä heijasta lopullista kokonaisvaikutusta elpymistarpeiden kannalta.
147. Neuvoston oikeudellisen yksikön tehtävänä ei ole ottaa kantaa jakomenettelyn taustalla oleviin taloudellisiin perusteluihin. Riittää kun todetaan, että tällainen oletama ei vaikuta ilmeisen kohtuuttomalta eikä näin ollen horjuta elpymisvälineestä myönnettävän tuen perusteita, vaikka siinä esitetään vain epäsuora arvio kriisin vaikutuksista.

Varojen käytön hätätilanneperusteiden vahvistamiseksi neuvosto voisi harkita suunnitellun menettelyn – jossa viitataan pandemiaa edeltäviin parametreihin – täydentämistä muilla parametreilla tai perusteilla, jotka liittyvät kriisin todelliseen tai arvioituun vaikutukseen jäsenvaltioiden vaurauteen, tai määrärahojen jakomenettelyn mukauttamismekanismeilla ottaen huomioon pandemian ja sen taloudellisten vaikutusten kehittyminen ajan mittaan.

iii) Oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa koskeva ehdotus

148. Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto⁸² on koheesioväline, jota komissio ehdotti ennen covid-19-kriisiä ja jonka tarkoituksena on vastata ilmastoneutraaliin talouteen siirtymisestä aiheutuviin sosioekonomisiin haasteisiin. Komissio ehdottaa nyt oikeudenmukaisen siirtymän rahaston merkittävää kasvattamista elpymisvälineestä käyttöön otettavilla lisävaroilla muuttamalla oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa koskevaa ehdotusta.
149. Kun otetaan huomioon oikeudenmukaisen siirtymän rahaston tarkoitus ja soveltamisala, se kuuluu komission tiedonannon yleisajatuksen piiriin⁸³, ja se sijoittaa siirtymän ja elpymisen käsitteet rinnakkain yhteen oikeudelliseen välineeseen. Oikeudenmukaisen siirtymän rahasto kuuluu erityisesti elpymisvälineen 2 artiklan 1 kohdan h alakohdan soveltamisalaan, jonka mukaan elpymisvälineestä myönnettävällä tuella on tarkoitus varmistaa, että covid-19-kriisi ei vaaranna oikeudenmukaista siirtymistä ilmastoneutraaliin talouteen. Samaten oikeudenmukaisen siirtymän rahaston sosiaalisen ulottuvuuden voidaan katsoa vastaavan elpymisvälineen soveltamisalaa siltä osin kuin jälkimmäisen tarkoituksena on elvyttää työllisyyttä ja luoda työpaikkoja.

⁸² Komission muutettu ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeudenmukaisen siirtymän rahaston perustamisesta (COM (2020) 460 final), asiak. ST 8386/20 INIT.

⁸³ Komission tiedonannon mukaan "*Euroopan elpymisen tulee perustua solidaarisuuteen, yhteenkuuluvuuteen ja lähentymiseen*" (COM 2020 456, s. 1), asiakirja ST 8136/20 INIT.

150. Lisäresurssit osoitetaan kuitenkin jäsenvaltioille oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa koskevassa alkuperäisessä ehdotuksessa esitetyn menettelyn mukaisesti. Menettelyn tarkoituksena on kohdentaa varoja ottaen huomioon jäsenvaltioiden suhteellinen kyky tehdä investointeja ilmastoneutraaliuteen siirtymisestä selviytymiseksi, useiden kriteerien perusteella. Nämä kriteerit koskevat kuitenkin tilannetta ennen pandemiaa⁸⁴, eikä niiden merkitys arvioitaessa covid-19-pandemian vaikutusta jäsenvaltioiden mainittuun kykyyn ole selvä.
151. Tästä seuraa, että vaikka lisävarojen käyttöönotto perustuu oletukseen, että covid-19-kriisi on vaikuttanut kielteisesti kykyyn vastata siirtymähaasteeseen, oletuksen perusteella ei ole luotu asianmukaisia parametreja, joilla voitaisiin kattaa kriisistä johtuvat alueiden, talouden alojen ja jäsenvaltioiden lisätarpeet, jotta siirtymävaiheen kohdennettu ja tehokas rahoitus olisi mahdollista erityisesti ensimmäisellä covid-19-pandemian jälkeisellä kaudella. Näitä parametreja olisi mukautettava siten, että varojen jakamisella olisi riittävä yhteys covid-19-kriisistä johtuviin tarpeisiin.

iv) EU4Health-ohjelmaa, Horisontti 2020 -puiteohjelmaa ja rescEU-valmiusvarastoa koskevat ehdotukset

152. Komission ehdotuksen mukaan elpymisvälineestä annetaan lisätukea useille eri ohjelmille, jotka ovat luonteeltaan pysyviä ja joiden tavoitteet ovat laajempia kuin pandemian seurausten käsittely. Tämä koskee EU4Health-ohjelmaa⁸⁵, Horisontti 2020 -puiteohjelmaa⁸⁶ ja rescEU-valmiusvarastoa⁸⁷, joista tuetaan useita toimia terveysalan yhteistyön, tutkimuksen ja innovoinnin sekä pelastuspalvelun alalla.

⁸⁴ Näihin kriteereihin sisältyy parametreja, jotka koskevat siirtymähaasteen laajuutta aluetasolla (vastaavien teollisuuden CO₂-päästöjen osalta) ja sosiaalisten haasteiden laajuutta mahdollisten työpaikkojen menetysten valossa teollisuuden, kivihiiilen ja ruskohiiilen louhinnan sekä turpeen ja öljyliuskeen tuotannon aloilla. Menetelmässä otetaan huomioon myös jäsenvaltioiden taloudellinen kehitystaso ja siihen liittyvä investointikyky, jotka ovat käyneet ilmi kautta 2015–2017 koskevista taloudellisista indikaattoreista. Ks. oikeudenmukaisen siirtymän rahastoa koskevan ehdotuksen liite I.

⁸⁵ Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi EU:n terveysalan toimintaohjelman perustamisesta kaudeksi 2021–2027 ja asetuksen (EU) No 282/2014 kumoamisesta ("EU4Health-ohjelma") (COM (2020) 405 final), asiak. ST 8595/20 INIT.

⁸⁶ Komission ehdotus koontiasetukseksi Horisontti Eurooppa -puiteohjelmaa, NDICI-ohjelmaa, YMP:tä, maataloustukirahastoa ja maaseuturahastoa koskevien alakohtaisten asetusten muuttamisesta (COM (2020) 459 final), asiak. ST 8555/20 INIT.

⁸⁷ Komission ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi unionin pelastuspalvelumekanismista annetun päätöksen N:o 1313/2013/EU muuttamisesta (COM (2020) 220 final), asiak. ST 8330/20 INIT.

153. Kuten edellä on selvitetty, tällainen valmiustoimenpiteiden tukimuoto on SEUT 122 artiklan 1 kohdan tarkoituksen mukainen vain siinä määrin kuin rahoitettavien toimenpiteiden ja meneillään olevan pandemian välillä voidaan vahvistaa olevan riittävä yhteys. Menojen sääntöjenmukaisuuden varmistamiseksi tämä yhteys on esitettävä asianmukaisina säännöksinä, jotta voidaan välttää se, että lisävaroja kohdennettaisiin toimenpiteisiin, jotka eivät liity meneillään olevaan kriisiin, kuten pelastuspalvelutoimiin, jotka koskevat luonteeltaan muunlaisia katastrofeja kuin pandemia, tai tutkimusohjelmiin ja terveystoimenpiteisiin, jotka eivät liity pandemiaan tai sen vaikutuksiin.

4. Alustavat päätelmät

154. Edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä seuraavat päätelmät:

- SEUT 122 artikla on asianmukainen oikeusperusta ehdotetulle elpymisvälineelle, kun otetaan huomioon siinä säädettyjen toimenpiteiden poikkeuksellinen ja väliaikainen luonne;
- SEUT 122 artiklassa ei sallita suoran avun antamista kolmansille maille toimenpiteisiin, joilla pyritään tukemaan niiden palautumiskykyä, siltä osin kuin näillä toimenpiteillä ei ole suoria vaikutuksia jäsenvaltioiden talouksiin. Asiaa koskevia ehdotuksia olisi mukautettava tältä osin;
- alakohtaiset ohjelmat, jotka saavat lainavaroja NGEU-välineen puitteissa, vastaavat yleisesti ottaen asianmukaisesti SEUT 122 artiklasta johtuvia poikkeuksellisuuden ja väliaikaisuuden vaatimuksia. NGEU-välineen varojen jakoperusteet oikeudenmukaisen siirtymän rahaston osalta sekä EU4Health-ohjelmaa, Horisontti 2020 -puiteohjelmaa ja rescEU-valmiusvarastoa koskevien ehdotusten soveltamisala on kuitenkin määriteltä liian laajasti; ne olisi määriteltävä tarkemmin, jotta niillä olisi riittävä yhteys covid-19-pandemian taloudellisiin vaikutuksiin.

C. NGEU-VÄLINEEN YHTEENSOPIVUUS SEUT 125 ARTIKLAN 1 KOHDAN KANSSA (VELOISTA VASTAAMISTA KOSKEVA KIELTO (NO BAIL-OUT CLAUSE))

1. Oikeudellinen kehys

155. SEUT 125 artiklan 1 kohta kuuluu seuraavasti:

"Unioni ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita jäsenvaltioiden keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi. Jäsenvaltio ei ole vastuussa eikä ota vastatakseen sitoumuksista, joita toisen jäsenvaltion keskushallinnoilla, alueellisilla, paikallisilla tai muilla viranomaisilla, muilla julkisoikeudellisilla laitoksilla tai julkisilla yrityksillä on, edellä sanotun kuitenkaan rajoittamatta vastavuoroisten taloudellisten takuiden antamista tietyn hankkeen yhteiseksi toteuttamiseksi." (alleviivaus lisätty)

2. Oikeudellinen analyysi

156. On esitetty kysymys siitä, onko NGEU-välineen mukainen oikeudellinen rakenne yhteensopiva SEUT 125 artiklan 1 kohdan ja sen veloista vastaamista koskevan kiellon (no bail-out clause) kanssa.

157. Tätä kysymystä voidaan tarkastella kahdesta eri näkökulmasta. Ensimmäinen näkökulma liittyy siihen, edellyttävätkö jäsenvaltioiden rahoitusosuudet, jotka niiden on maksettava omien varojen järjestelmän kautta unionin velkojen takaisinmaksamiseksi markkinoille, sitä, että nämä jäsenvaltiot ottavat yhteisvastuullisesti vastattavakseen unionin omia varoja koskevat muiden jäsenvaltioiden sitoumukset. Toinen näkökulma liittyy siihen, johtaisiko NGEU-välineen kautta myönnettävä rahoitus siihen, että unioni olisi vastuussa jäsenvaltioiden sitoumuksista.

158. Ensinnäkin kuten edellä (108 ja 109 kohdassa) on selvitetty, omat varat -päättösehdotus perustuu määräsuhteisten vastuiden järjestelmään eli periaatteeseen, jonka mukaan kukin jäsenvaltio vastaa edelleen yksin omasta osuudestaan sitoumuksista, jotka se on ottanut vastattavakseen unionia kohtaan, NGEU-välineen puitteissa liikkeeseen laskettujen velkojen tulevaa takaisinmaksua varten. Tämä on unionin omien varojen järjestelmän mukaista, sillä siinä kunkin jäsenvaltion rahoitusvastuu on määräsuhteinen, yksilöllinen eikä yhteisvastuullinen. Näin ollen omat varat -päättösehdotuksen mukaiset jäsenvaltioiden vastuut eivät johda siihen, että jäsenvaltioiden olisi otettava vastattavakseen muiden jäsenvaltioiden sitoumukset SEUT 125 artiklan 1 kohdassa tarkoitettussa merkityksessä.
159. Toiseksi siitä, onko NGEU-välineen kautta myönnetty rahoitus yhteensopiva veloista vastaamista koskevan kiellon kanssa, on todettava, että asiassa *Pringle*⁸⁸, joka koski Euroopan vakaussmekanismista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'EVM-sopimus', yhteensopivuutta SEUT 125 artiklan 1 kohdan kanssa, tuomioistuin katsoi, että kyseisen määräyksen tarkoituksena on varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat tervettä talousarviopolitiikkaa ja tarkemmin ottaen että markkinoiden logiikka koskee yhä jäsenvaltioita, kun ne ottavat velkaa, koska tämän pitäisi kannustaa niitä noudattamaan talousarviota koskevaa kurinalaisuutta⁸⁹. Muistettakoon, että jäsenvaltioille EVM-sopimuksen nojalla myönnetyn rahoitusavun tarkoituksena oli korvata markkinat, joille kyseinen jäsenvaltio ei voinut päästä rahoitus- ja talousarvion tilanteensa vuoksi. Sen vuoksi tarve olla heikentämättä jäsenvaltioiden terveen talousarviopolitiikan harjoittamisen kannustimia oli sen tiukan ehdollisuuden perimmäinen tavoite, joka liitettiin EVM:n mukaiseen jäsenvaltioille myönnettävään vakaustukeen⁹⁰. Juuri tämä ehdollisuus mahdollisti sen, että EVM-apua voitiin pitää SEUT 125 artiklan 1 kohdan mukaisena.
160. Näin ollen SEUT 125 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan eivät kuulu rahoitusmuodot, joiden tarkoituksena EVM-sopimuksen mukaisesta avusta poiketen ei ole vastata jäsenvaltioiden vastuusta markkinoiden suhteen tai niiden sijasta.

⁸⁸ Ks. tuomio 27.11.2012, *Pringle*, C-370/12, ECLI:EU:C:2012:756.

⁸⁹ Ks. edellä mainittu tuomio *Pringle*, 135 kohta. Ks. lisätietoja asiakirjassa 7197/20 olevassa neuvoston oikeudellisen yksikön lausunnossa.

⁹⁰ Ks. edellä mainittu tuomio *Pringle*, 143 kohta.

161. Tästä näkökulmasta NGEU-väline poikkeaisi olennaisesti EVM-sopimuksen mukaisesta avusta. NGEU-välineeseen sisältyisi laaja meno-ohjelma, jonka tarkoituksena on polkaista talous käyntiin vastauksena covid-19-pandemian aiheuttamaan vakavaan talouden häiriöön. Toisin kuin *Pringle*-asiassa analysoidussa oikeudellisessa ja tosiasiallisessa tilanteessa, NGEU-väline ja unionin ohjelmat, joiden kautta lainaksi otetut varat on tarkoitus kanavoida, eivät muodosta jäsenvaltioille annettavaa rahoitusapua, joka korvaisi markkinat. NGEU-väline ei ole SEUT 125 artiklan 1 kohdassa, sellaisena kuin tuomioistuin on sitä tulkinnut *Pringle*-asiassa, tarkoitettu mekanismi jäsenvaltioiden vastuun kantamista varten markkinoiden suhteen tai niiden sijasta.
162. NGEU-väline koostuisi useista unionin menojen välineistä sekä nykyisten että uusien ohjelmien kautta, joilla pyritään saavuttamaan unionin eri politiikkojen (erityisesti koheesiopolitiikan) tavoitteet. Rakenteensa vuoksi NGEU-väline ei näin ollen johda siihen, että unioni ottaisi vastattavakseen jäsenvaltioiden sitoumuksia rahoitustoiminnan keinona, eikä sillä pyritä korvaamaan eikä täydentämään jäsenvaltioiden markkinoilta hankkimaa rahoitusta unionin rahoituksella.
163. Lisäksi on muistettava, että kaikki perussopimukseen sisältyvät oikeusperustat ovat luonteeltaan keskenään yhteensopivia. Ne eivät ole keskenään hierarkiasuhteessa. Kaikkia niitä on sovellettava yhdenmukaisesti tuomioistuimen noudattamien tulkintamenetelmien mukaisesti. Unionin eri politiikanaloilla primaarioikeuden perusteella tavoiteltujen päämäärien oletetaan näin ollen olevan yhteensopivia SEUT 125 artiklan 1 kohdan kanssa. Erityisesti EU:n politiikkojen, varsinkin koheesiopolitiikan, toteuttamisen rahoitus on olennaisilta osiltaan sopusoinnussa SEUT 125 artiklan 1 kohdan kanssa.
164. NGEU-väline ei sen vuoksi kuulu SEUT 125 artiklan 1 kohdan soveltamisalaan.

3. Alustavat päätelmät

165. Edellä esitetyn perusteella voidaan tehdä seuraava päätelmä:

- NGEU-välineen yleinen rakenne ja erityisesti omat varat -päättösehdotus sekä sen rahoitusrakenne ovat yhteensopivia SEUT 125 artiklan 1 kohdan kanssa.

III YLEISET PÄÄTELMÄT

166. Edellä esitetyn pohjalta neuvoston oikeudellinen yksikkö katsoo seuraavaa:

NGEU-välineen yhteensopivuus unionin talousarvion tasapainon ja kurinalaisuuden periaatteiden kanssa (SEUT 310 artikla) ja omien varojen järjestelmän eheyden kanssa (SEUT 311 artikla)

167. Perussopimuksissa annetaan unionin lainsäätäjälle mahdollisuus ottaa käyttöön NGEU-välineessä ehdotetun kaltainen mekanismi edellyttäen, että siihen sisältyy useita suoja-toimia, joiden tarkoituksena on säilyttää sen neutraalius talousarvion kannalta ja viime kädessä kunnioittaa talousarvion tasapainon periaatetta:

- lainaksi otetut määrät kanavoidaan meno-ohjelmiin ulkoisina käyttötarkoitukseensa sidottuina tuloina, jotka ovat luonteeltaan täydentäviä eivätkä vaikuta vuotuisen talousarvion otettuihin tuloihin ja menoihin, minkä vuoksi ne eivät budjettitek-niseltä kannalta aiheuta epätasapainoa vuotuisessa talousarviossa;
- unionin velan takaisinmaksu taataan omien varojen enimmäismäärien rajoissa erillään pidettävällä osiolla, joka voi palvella ainoastaan tätä tarkoitusta, ja lisäsäännöksillä, joiden nojalla jäsenvaltiot sitoutuvat asettamaan käyttöön varoja omat varat -päätosehdotuksessa vahvistettuun lainanoton enimmäismäärään asti, mikä kaikki yhdessä muodostaa peruuttamattoman, lopullisen ja täytäntöönpanokelpoisen maksutakuun.

168. Unionin lainsäätäjän tehtävänä on määrittää, mitkä rahoitusvarat ovat tarpeen NGEU-välineen tavoitteen saavuttamiseksi riittävällä tavalla, ja määrittämisen osalta sillä on harkintavaltaa, johon sisältyy mahdollisuus turvautua lainanottoon, jonka tulot ovat ulkoisia käyttötarkoitukseensa sidottuja tuloja. Tätä harkintavaltaa rajoittaa kuitenkin tarve kunnioittaa unionin omien varojen järjestelmän eheyttä.

169. Koska NGEU-välineessä kaavailtujen ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen määrä olisi huomattava, olisi säädettävä riittävistä suojatoimista unionin omien varojen järjestelmän ja talousarviojärjestelmän eheyden suojelemiseksi. Poikkeuksellinen tilanne, johon NGEU-välineellä on tarkoitus puuttua, ja sen kertaluonteisuus ja rajallinen kesto, mikä käy asianmukaisesti ilmi asiaa koskevista ehdotuksista, muodostavat tällaiset riittävät suojatoimet.
170. Jotta voidaan vahvistaa ulkoisten käyttötarkoitukseensa sidottujen tulojen yhdenmukaisuutta omien varojen järjestelmän ja talousarviomekanismien kanssa, on suositeltavaa ottaa käyttöön erityisiä lisäjärjestelyjä, joiden tarkoituksena on varmistaa Euroopan parlamentin ja neuvoston asianmukainen osallistuminen vuotuisen prosessiin.
171. SEUT 311 artikla on asianmukainen oikeusperusta omat varat -päättöehdotukseen sisällytetyille uusille osatekijöille, jotta voidaan ottaa huomioon NGEU-välineen mukaisen lainanoton takaisinmaksu. Komission valtuuttamista lainaamaan varoja pääomamarkkinoilta voidaan pitää omat varat -päättöehdotuksen muita säännöksiä täydentävänä toimenpiteenä. Unionin lainsäätäjä voi katsoa, että omat varat -päättöehdotuksen 6 artiklan 4 kohta on omien varojen järjestelmän olennainen osatekijä, joka olisi sisällytettävä pikemminkin omat varat -päättöehdotukseen kuin omien varojen käyttöön asettamista koskevaan asetukseen.
172. Unionin omien varojen järjestelmä perustuu periaatteessa suhteellisuusjärjestelmään, jossa kunkin jäsenvaltion maksuosuudet määritetään määräsuhteessa omia varoja koskevassa päätöksessä itsessään vahvistettuihin maksuosuustasoihin (erityisesti niin kutsutut BKTL-osuudet) ja jossa jäsenvaltioiden maksuosuudet ovat ennakoitavissa ja varmoja eikä niitä voida muuttaa, ellei omia varoja koskevaa päätöstä muuteta.

Suunnitellun "lainanoton menojen kattamiseksi" erityisen suuren määrän ja erityispiirteiden sekä valtuuskuntien esittämien huolenaiheiden huomioon ottamiseksi on suositeltavaa, että omat varat -päättöehdotuksen tekstiä muutetaan lisäämällä siihen sanamuoto, joka koskee nimenomaan NGEU-välineeseen liittyvien käteisvarojen hoitoa.

Elpymisvälinettä varten valitun oikeusperustan eli SEUT 122 artiklan asianmukaisuus

173. SEUT 122 artikla on asianmukainen oikeusperusta ehdotetulle elpymisvälineelle, kun otetaan huomioon siinä säädettyjen toimenpiteiden poikkeuksellinen ja väliaikainen luonne.
174. SEUT 122 artiklassa ei sallita suoran avun antamista kolmansille maille toimenpiteisiin, joilla pyritään tukemaan niiden palautumiskykyä, siltä osin kuin näillä toimenpiteillä ei ole suoria vaikutuksia jäsenvaltioiden talouksiin. Asiaa koskevia ehdotuksia olisi mukautettava tältä osin.
175. Alakohtaiset ohjelmat, jotka saavat lainavaroja NGEU-välineen puitteissa, vastaavat yleisesti ottaen asianmukaisesti SEUT 122 artiklasta johtuvia poikkeuksellisuuden ja väliaikaisuuden vaatimuksia. NGEU-välineen varojen jakoperusteet oikeudenmukaisen siirtymän rahaston osalta sekä EU4Health-ohjelmaa, Horisontti 2020 -puiteohjelmaa ja rescEU-valmiusvarastoa koskevien ehdotusten soveltamisala on kuitenkin määriteltä liian laajasti; ne olisi määriteltävä tarkemmin, jotta niillä olisi riittävä yhteys covid-19-pandemian taloudellisiin vaikutuksiin.

NGEU-välineen yhteensopivuus SEUT 125 artiklan 1 kohdan kanssa (veloista vastaamista koskeva kielto (no bail-out clause))

176. NGEU-välineen yleinen rakenne ja erityisesti omat varat -päättösehdotus sekä sen rahoitusrakenne ovat yhteensopivia SEUT 125 artiklan 1 kohdan kanssa.